

THÈSE DE
CAEN,
18
N^o.

Univ. de Caen

DU SÉNAT
DANS LES MUNICIPES
EN DROIT ROMAIN

DES ATTRIBUTIONS
DU CONSEIL GÉNÉRAL
ET
DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE
EN DROIT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR
GEORGES DE VILLOUTREYS DE BRIGNAC

ANGERS
IMPRIMERIE LACHÈSE ET C^{ie}

4, Chaussée Saint-Pierre, 4

—
1893

DU SENAT
DANS LES MUNICIPES
EN DROIT ROMAIN

DES ATTRIBUTIONS
DU CONSEIL GÉNÉRAL
ET
DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE
EN DROIT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR
GEORGES DE VILLOUTREYS DE BRIGNAC

ANGERS
IMPRIMERIE LACHÈSE ET C^{ie}
4, Chaussée Saint-Pierre, 4

—
1893

INSTITUT BIBLIOTHECAIRE

Les plus principaux ouvrages relatifs
au pays de la Tchécoslovaquie

DIS PEU, FAIS MIEUX

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Liste des principaux ouvrages consultés ou cités dans la Thèse

DROIT ROMAIN

- Digestorum seu Pandectarum Liber quinquagesimus, Titulus secundus* (D. 50, 2). *De decurionibus et filiis eorum.*
- Codicis Justiniani Liber decimus, Titulus trigesimus unus* (C. 10, 31). *De decurionibus et filiis eorum, et qui decuriones habentur, et quibus modis a fortunâ curiæ liberentur.*
- WILLEMS. — *Le Droit public romain ou les Antiquités romaines envisagées au point de vue des institutions politiques*, Louvain, Peeters, éditeur, 1880.
- BONJEAN. — *Explication méthodique des Institutes de Justinien*, Paris, Pedone-Lauriel, 1878, 2 volumes.
- DAREMBERG et SAGLIO. — *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines.*
- MARQUARDT. — *Organisation de l'Empire romain*, traduction de Weiss et Louis-Lucas, Paris, Ernest Thorin.
- MOMMSEN. — *Droit public romain*, traduction de F. Girard, Paris, Ernest Thorin.
- CHAVANE. — *Les Municipales*, Paris, Wittersheim, 1870.
- BÉCHARD. — *Droit municipal dans l'antiquité.*
- Gaston BOISSIER. — *Fin du paganisme*, Paris, Hachette, 2 volumes.

- GUIZOT. — *Essais sur l'Histoire de France.*
 SALVIEN. — *De gubernatione Dei.*
 René CAGNAT. — *Cours d'épigraphie latine.*
 CHAMBELLAN. — *Etudes sur l'histoire du droit français.*
 Charles GIRAUD. — *Histoire du Droit romain.*
 DUREAU DE LA MALLE. — *Mémoire sur l'administration romaine
 en Italie et dans les provinces.*
 CHÉNON. — *Etude sur le « defensor civitatis ».* Nouvelle revue
 historique de droit, année 1889.

DROIT FRANÇAIS

- MARIE. — *De l'Administration départementale, t. I, Des Conseils
 généraux,* Paris, Chevalier-Marescq, 1882.
 SIMONET. — *Traité élémentaire de Droit public et administratif,*
 Paris, Pichon, 1885.
 AUCOC. — *Conférences sur l'Administration et le Droit adminis-
 tratif.*
 THIERS. — *Histoire du Consulat et de l'Empire.*
 FLANDIN. — *Des Conseils généraux de départements,* Rouillé,
 Auxerre, 1878.
 POUDRA et PIERRE. — *Code manuel du conseiller général,* Paris,
 Paul Dupont, 1880.
 Rapport de M. Waddington à l'Assemblée nationale ; loi du
 10 août 1871, *Journal officiel* des 1^{er}, 2 et 3 juillet 1871.
 CÉLIÈRES. — *Commentaire de la loi du 10 août 1871,* Paris,
 Muzard, 1871.
 VUATRIN et BATBIE. — *Recueil des lois administratives.*
 LÉONCE DE LAVERGNE. — *Les Assemblées provinciales sous
 Louis XVI.*
 JACQUELIN. — *La commission départementale,* Poitiers, Oudin,
 1887.

INTRODUCTION

DU SÉNAT DANS LES MUNICIPES

EN DROIT ROMAIN

INTRODUCTION

I. — Origine du municipe

A mesure que les Romains augmentaient le cercle de leurs conquêtes, ils comprenaient la nécessité de s'assimiler peu à peu les cités soumises, en s'assurant, par là, de leur fidélité.

Pour atteindre ce but, ils songèrent d'abord à créer des colonies. Des citoyens romains, recrutés ordinairement parmi les plus pauvres, étaient envoyés sur le territoire des peuples vaincus et recevaient, à titre de propriétaires, une portion de ce territoire détachée de l'*ager publicus*¹. La répartition des terres entre les colons s'opérait d'une façon très simple.

Le sénatus-consulte, qui décidait la création d'une colonie, fixait en même temps le nombre des colons et ordonnait la division en parcelles égales d'une partie de l'*ager publicus*. La formation des lots était confiée aux *agrimensores* ; ils avaient à se préoccuper de la nature du sol et de sa fertilité, car les colons ne devaient rece-

¹ Mommsen, *Dr. pub. rom.*, t. VI, 2^e p., p. 480.

voir que des terres arables ou faciles à cultiver. Les lots variaient de deux¹ à cinq *jugera* ; ils étaient tirés au sort² et prenaient le nom d'*agri limitati*.

Les colons conservaient le *jus civitatis* ; mais ils étaient privés du droit de suffrage, car, comme le dit M. Dureau de la Malle³, il ne suffisait pas pour voter d'être citoyen romain, il fallait encore avoir un domicile à Rome et être inscrit sur les tables du cens. Quant à l'organisation intérieure des colonies, c'était exactement celle de Rome : elles possédaient des comices, un sénat, des magistrats choisis ordinairement parmi les colons citoyens romains ; mais elles n'exerçaient aucun pouvoir législatif : les lois et règlements émanant de la métropole étaient, pour elles, obligatoires. En un mot, loin de former des communes distinctes, elles étaient autant de fractions détachées de la commune de Rome⁴.

A l'imitation de ces colonies, on créa plus tard des colonies latines et des colonies italiques ; on refusait à leurs habitants le titre de citoyens romains et on accordait seulement aux unes le *jus Latii*, aux autres le *jus italicum*.

Mais ces différentes organisations ne répondaient pas complètement au but que s'était proposé, en les instituant, le peuple romain.

Les cités vaincues ne voyaient pas, en effet, sans un

¹ Pline, *Hist. nat.*, 18, 2.

² Livre XXXV, 9, 40.

³ *Mém. sur l'admin. rom. en Italie et dans les provinces*. Acad. des Inscriptions et Belles-Lettres, t. XVI, p. 363.

⁴ M. Chambellan, *Etudes*, etc.

vif mécontentement, leurs institutions renversées, leurs lois abolies, leur gouvernement intérieur confié à des étrangers qui, après s'être partagé leur territoire, cherchaient encore souvent le moyen de les opprimer. Un certain sentiment d'hostilité contre Rome ne tarda pas à se manifester parmi les colonies : il s'accrut peu à peu et engendra la guerre du Latium (338 av. J.-C.).

D'autres difficultés surgirent. Les colons de bonne volonté étaient, au début, fort nombreux ; mais cette classe de citoyens, qui voyait dans le colonat une ressource contre la pauvreté, diminua peu à peu à mesure que les colonies se multiplièrent. Les Romains plus fortunés reculaient devant les dangers de l'émigration ou la perte du *jus suffragii*. Aussi dut-on parfois, à défaut d'enrôlements volontaires, recourir à des levées forcées¹.

Pour tenter une diversion, Rome créa les préfetures : on laissait à chaque cité son organisation intérieure, mais on supprimait ses magistrats, qui étaient remplacés par un *præfectus jure dicundo* venu de Rome. Le préfet, qui était nommé chaque année par le préteur, fixait, au gré du sénat romain, qu'il représentait, les tributs, les impôts et les charges de la milice. C'était conserver, par fiction, à la cité une sorte d'existence communale, mais la priver, en fait, de tous ses privilèges.

Ce système, d'une rigueur excessive, entraînait souvent de graves abus ; et on ne pouvait songer à l'appliquer d'une façon générale. Rome l'abandonna, ou du moins ne le conserva que pour y assujettir les cités re-

¹ Liv. XXXVII, 46.

belles, comme la ville de Capoue ; on réduisit cette dernière à l'état de préfecture, pour la punir de sa défection dans la guerre contre Annibal ¹.

Conserver aux peuples vaincus leur législation propre, les élever en même temps à la dignité de citoyens romains, en leur accordant toutes les prérogatives attachées à ce titre, était le meilleur moyen d'obtenir la pacification complète et d'ôter à ces peuples tout prétexte de rébellion. Les Romains le reconnurent et fondèrent le Municipale.

L'étymologie de ce mot est controversée ; la plupart des auteurs cependant le font dériver de *munus capessere* et leur opinion trouve un appui dans Aulu-Gelle, qui donne du municipale la définition suivante : « *Municipes sunt cives Romani ex municipiis, legibus suis et suo jure utentes, muneris tantum cum populo romano honorarii participes, a quo munere capessendo appellati videntur, nullis aliis necessitatibus neque ulla populi Romani lege adstricti* » ².

Ulpien s'exprime d'une façon analogue : « *Proprie municipes appellantur muneris participes, recepti in civitatem ut munera nobiscum facerent* » ³.

Les habitants des municipes sont appelés à jouir des droits et à partager les devoirs des citoyens romains ; ils peuvent exercer simultanément des fonctions publiques à Rome et des fonctions municipales dans leur

¹ Liv. XXVI, 16.

² Aulu-Gelle, XVI, 13.

³ L. 1, § 1, D. 50, 1.

propre ville ; en un mot, ils possèdent deux patries : « *alteram loci patriam, alteram juris*¹ ». Dans leur ville natale, en dehors des questions de politique générale, ils ont toute liberté pour régler leur législation privée et pour conserver leurs magistrats. A Rome, ils peuvent exercer les différentes charges et prendre part aux votes des comices ; mais ce droit ne leur appartient que s'ils quittent leur patrie. « Les habitants des municipes, dit M. Guizot, devaient se rendre à Rome pour voter dans les comices, soit sur les lois, soit sur les nominations aux magistratures². »

Le *jus civitatis* n'était pas toujours accordé du reste dans toute son étendue, et la ville de Cœre, qui fut le premier municipe (353 av. J.-C.), s'était vu refuser le *jus suffragii*. Ses habitants étaient inscrits sur un registre spécial, *tabulæ Cœritum* ; aussi les censeurs prirent-ils l'habitude de faire figurer sur le même registre les citoyens notés d'infamie qui perdaient le droit de vote, sans perdre le droit de cité.

D'autres villes reçurent, à l'exemple de Cœre, le *jus civitatis* sans le droit de suffrage ; ce fut seulement plus tard, après la soumission du Latium, que furent créés les *municipia cum suffragio*.

Cette mesure s'étendit peu à peu : elle devint générale

¹ Cic., *De lege*, II, 1, 2.

Essais sur l'histoire de France, p. 10. — M. Charles Giraud (*Histoire du droit romain*, p. 109) prétend que, sous Auguste, les citoyens de quelques municipes se virent accorder « le droit de donner leur suffrage dans leur ville et de l'envoyer à Rome, fermé sous sceau, pour y être dépouillé en assemblée publique ; » c'était, en tout cas, une exception très rare.

en Italie, après la guerre sociale et la concession du *jus civitatis* à toute l'Italie (89 av. J.-C.), et fut bientôt appliquée à toutes les provinces.

Dès lors, les colonies romaines et latines disparurent ; elles se transformèrent en municipes, dont l'organisation intérieure fut réglée d'une façon uniforme par des lois spéciales : la *lex Julia municipalis*¹ (45 av. J.-C.), pour l'Italie ; la *lex Rubria de civitate Gallie cisalpinæ* (49 av. J.-C.), pour la Gaule cisalpine. Les autres parties de l'empire possédaient une constitution municipale à peu près identique à celle de l'Italie ; nous en trouvons une preuve dans les lois qui nous ont été conservées. Les principales, que nous aurons l'occasion de citer, sont : la *lex Julii Genitivæ Ursonis* (actuellement Ossuna, Espagne) (44 av. J.-C.)² et les *lex Salpensana* et *lex Malacitana* données par Domitien (82 et 84 ap. J.-C.) aux villes de Salpensa et de Malaga³.

¹ Le texte complet de cette loi n'est pas parvenu jusqu'à nous ; mais quelques fragments ont été conservés d'une façon assez curieuse. Deux tables de bronze furent, en effet, trouvées, l'une en 1732, l'autre en 1735, dans le golfe de Tarente, près d'Héraclée ; elles contenaient différentes règles sur le droit local des villes municipales. M. de Savigny, le savant romaniste allemand, a démontré que les dispositions gravées sur ces tables appartenaient à la *Lex Julia municipalis*.

² Des textes appartenant à cette loi ont été trouvés à Ossuna en 1870 ou 1871 et en 1875. — Conf. Marquardt, *Organ. de l'emp. rom.*, t. I, p. 179.

³ Deux tables de bronze contenant des fragments de ces lois ont été retrouvées en 1851 près de Malaga.

II. — Organisation du municipe

A cet aperçu historique, nous devons ajouter quelques détails sur la constitution municipale. L'examen rapide que nous en ferons nous permettra, en étudiant successivement le droit de cité, l'ordre social et l'administration des pouvoirs publics, d'envisager les habitants sous trois aspects différents.

1° Pour acquérir le droit de cité, il ne suffisait pas d'être domicilié dans une ville ; il fallait encore remplir certaines conditions. Cette obligation créait nécessairement, parmi les habitants libres d'un municipe, deux catégories distinctes : les *municipes* et les *incolæ*. « *Municipem aut nativitas facit, aut manumissio, aut adoptio*¹ ». On devient donc *municeps*, soit par droit de naissance (*jus originis*), soit par l'affranchissement, soit par l'adoption². L'énumération donnée par Ulpien n'est pas complète, car elle ne mentionne pas l'*adlectio* ou la *receptio inter cives*, c'est-à-dire la naturalisation accordée par le sénat municipal³.

L'*incola* est l'étranger domicilié dans le municipe : « *Incola est qui aliqua regione domicilium contulit*⁴. » En

¹ L'enfant légitime suit la condition du père. Il y a cependant quelques exceptions par suite de privilèges accordés aux femmes de certaines cités. (L. 4, § 2, D. 50, 4.)

² L'adopté conserve ses droits et ses obligations dans sa cité d'origine ; mais, s'il est émancipé par son père adoptif, il perd sa qualité de citoyen dans sa nouvelle patrie (L. 15, § 3, L. 16, D. 50, 1).

³ L. 7, C. 10, 39.

⁴ L. 239, § 2, D. 50, 16.

fait, il a deux patries ; car s'il est soumis, dans le lieu où il fixe son domicile, aux charges civiques. (*munera*), il conserve dans sa propre ville tous ses droits de citoyen ; il peut même, dans cette dernière, être décurion, parvenir aux *honores* et prendre part à l'administration. Le domicile ne confère aucun de ces privilèges réservés au *jus originis* ; il permet seulement d'exercer les *munera*¹. Nous devons dire cependant que, dans certaines villes, le droit de vote était accordé par exception aux *incolæ* citoyens romains².

2° Pour ce qui regarde l'organisation sociale, les *municipes* se divisent en trois ordres : l'*ordo decurionum*, l'*ordo Augustalium* et la *plebs* appelée aussi quelquefois *populus*.

L'*ordo decurionum*, ou sénat municipal, forme l'ordre le plus élevé ; il correspond à l'ordre sénatorial à Rome.

L'*ordo Augustalium*, comme l'ordre équestre à Rome, occupe un rang intermédiaire entre le sénat et la *plebs* ; c'est une corporation religieuse dont on attribue l'origine au culte officiel institué en l'honneur du *divus Augustus* et étendu peu à peu à tous les *municipes*. Les *Augustales* ont un trésor spécial pour couvrir les frais des sacrifices et des festins ; ils sont élevés à cette dignité *decreto decurionum* et doivent être *ingenui* ou *libertini*.

La *plebs* comprend tous les autres citoyens du *municipe*.

¹ L. 29, D. 50, 1.

² Lex Malac., C. 53. Conf. Mommsen, *Droit pub. rom*, t. VI, 2^e p., p. 483.

3° Les pouvoirs publics sont exercés dans les municipes par les comices, les magistrats et le sénat.

A. *Comitia*. — Le peuple, réuni en comices, est chargé d'élire les magistrats municipaux, les questeurs et les augures; il nomme également aux charges municipales¹. La présidence des comices appartient à l'un des duumvirs, ordinairement au *major natu*². Pour voter, les *municipes* sont divisés en *curiæ*³ ou tribus⁴. Quant aux *incolæ*, citoyens romains, nous savons que certaines constitutions leur accordent le droit électoral. Le sort désigne alors la curie dans laquelle ils seront appelés à exercer ce droit.

Le vote a lieu par curies, au scrutin secret. Le résultat est ensuite proclamé par le magistrat qui préside.

Les comices se réunissaient, en outre, dans certains cas, pour adresser des pétitions au sénat, ou pour ratifier des décrets, lorsqu'il s'agissait, par exemple, de conférer, en récompense de services rendus à la patrie, des distinctions honorifiques.

B. *Magistratus*. — Les magistrats municipaux ordinaires sont les duumvirs, les édiles et les questeurs; ils sont, nous l'avons vu, élus chaque année par les comices. Les titulaires des deux premières dignités, c'est-à-dire les *duoviri jure dicundo* et les édiles, ou *duoviri potestatis ædilitiæ jure dicundo*, sont souvent désignés sous le titre de *quatuorviri jure dicundo*⁵. Ces diffé-

¹ Conf. Marquardt, *Organ. de l'emp. rom.*, t. I, p. 193.

² Lex Malac., C. 52.

³ *Id.*, C. 52, 55.

⁴ Lex Jul. Gen., C. 101.

⁵ Mommsen, *Droit pub. rom.*, t. VI, 2^e p., p. 455.

rentes fonctions qui, à l'origine, étaient accessibles aux plébéiens, sont plus tard exclusivement réservées aux décurions¹; elles se distinguent ainsi des *munera* et constituent les *honores*. On ne parvient aux *honores* que *gradatim*; pour y aspirer, il faut avoir exercé toutes les charges inférieures²; du reste, la même dignité ne peut être accordée plusieurs années de suite³. Les candidats doivent, avant d'entrer en charge, fournir caution, « *pecuniam communem et rem publicam salvam fore* »⁴ et jurer d'observer la loi du municipe.

Nous n'étudierons pas ici les attributions des *quatuor viri jure dicundo* et des questeurs; nous reviendrons plus tard sur ce sujet; mais nous devons dire quelques mots des *munera* ou charges municipales. Ces *munera* se divisaient en trois classes :

1° Les *munera personalia*, exigeant une aptitude personnelle de celui qui les remplit, mais exercées aux frais de la cité et n'imposant, par suite, aucune responsabilité pécuniaire. A cette catégorie appartiennent : la *legatio* ou députation à Rome de citoyens chargés de saluer l'empereur et d'obtenir un privilège; la *cura annonæ, calendarii, aqueductus, ædium, viarum*. Quelques juristes y ajoutent la questure; mais le texte sur lequel ils s'appuient indique une exception⁵, et la plupart des constitutions municipales font figurer la questure parmi les *honores*.

¹ L. 7, § 2, D. 50, 2.

² L. 11, pr., et L. 14, § 5, D. 50, 4.

³ L. 2, C. 10, 40.

⁴ Mommsen, *Droit pub. rom.*, t. II, p. 384.

⁵ L. 18, § 2, D. 50, 4.

2° Les *munera patrimoniorum*, imposés à tous les citoyens qui n'en sont pas spécialement dispensés et aux femmes elles-mêmes ¹. Ils s'exercent aux dépens du titulaire. Telle est, par exemple, l'obligation de fournir des chevaux ou bêtes de somme pour le transport des denrées, de recevoir et de loger un hôte dans sa maison ².

3° Les *munera mixta*, soumettant à la fois à un service personnel et à des prestations en argent : ainsi, les *decaproti* chargés de la perception de l'impôt remplissent un *mixtum munus* ³, car ils sont obligés de suppléer à leurs frais à l'insuffisance des recettes.

En principe, tout membre de la cité peut être appelé à gérer ces *munera* ; mais il est toujours admis à invoquer les différentes causes de dispense légale, comme les infirmités ⁴, l'âge de soixante-dix ans ⁵, ou le nombre d'enfants ⁶ ; il a même le *jus nominandi potiore*. Si ses excuses sont rejetées, il doit se soumettre aux obligations du *munus* et, s'il cherche à les éviter par la fuite, ses biens sont saisis, mis sous séquestre et employés à couvrir les frais de la charge. Certaines professions dispensent des *munera* ; ce privilège est accordé, entre autres, aux médecins nommés par le sénat, aux fermiers des impôts, aux professeurs d'arts libéraux, aux

¹ L. 9, C. 10, 41.

² L. 3, § 14 et L. 18, § 21, D. 50, 4.

³ L. 18, § 26, D. 50, 4.

⁴ L. 2, § 7, D. 50, 5.

⁵ L. 3, D. 50, 6.

⁶ L. 3, § 6, D. 50, 4 et L. 10, C. 10, 31.

armateurs, tant que leurs vaisseaux sont employés au transport des approvisionnements de blé¹.

Les motifs d'exemption sont d'ailleurs assez rares et strictement limités ; ainsi les mineurs de vingt-cinq ans, les infâmes, les juifs, qui ne peuvent prétendre aux honores, sont contraints d'accepter tous les *munera*.

C. *Senatus* — Nous allons étudier maintenant l'*ordo decurionum* ; nous examinerons surtout ses privilèges et ses attributions, pendant la période florissante des municipes, c'est-à-dire depuis la fin de la République jusqu'au commencement du III^e siècle après Jésus-Christ. « Lorsqu'à Rome, dit M. Guizot, la liberté commença à déchoir, l'abolition de l'activité politique des citoyens dut en diminuer la concentration. Les hommes principaux dans les municipes s'étaient rendus à Rome, pour y participer, soit dans les comices, soit par les grandes fonctions, au gouvernement du monde. Quand les comices et les hautes magistratures n'eurent plus à peu près aucune influence dans le gouvernement, quand la vie politique s'éteignit dans Rome avec le mouvement de la liberté, cette affluence de tous les hommes considérables vers Rome se ralentit... Une portion de l'influence que perdit cette ville retourna dans les municipes. Beaucoup de citoyens plus ou moins considérables ne les quittaient plus ; devenus étrangers au gouvernement de l'État, leur attention se portait d'elle-même sur les affaires de leur cité. Rien ne poussait encore le pouvoir central à les envahir. Les trésors de Rome, les contributions des provinces suffisaient à ses besoins et

¹ L. 5, § 3, D. 50, 6.

même à ses folies... Le régime municipal conserva donc une assez grande indépendance ; il se constitua même avec plus de régularité et des droits plus positifs et plus étendus peut-être que ceux qu'il possédait autrefois¹.

Cette situation prospère dura deux siècles. Mais, à partir de Septime Sévère, et surtout de Constantin, la constitution municipale fut modifiée et l'organisation du sénat subit de nombreux changements. Nous nous réservons de les énumérer et de les détailler dans un chapitre spécial.

¹ M. Guizot, *Essais*, p. 13 et 14.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION DU SÉNAT

I. — Qualités requises pour être décurion

Le sénat municipal s'appelait, selon les pays et les constitutions, *curia*, *ordo splendidissimus*, *ordo decurionum* ; mais il est plus généralement connu sous ce dernier nom. L'origine du mot *decurio*, dans le sens où nous le prenons actuellement, ne ressort pas clairement des textes ; toutefois Pomponius en donne une interprétation assez vraisemblable : « *Decuriones quidam dictos aiunt ex eo quod initio, quum colonie deducerentur, decima pars eorum, qui ducerentur, consilii publici gratia conscribi solita sit*¹. »

Cette définition a l'avantage d'indiquer en même temps le but qu'on s'était proposé en instituant le Sénat : c'était un corps d'élite, appelé à former le conseil supérieur de la cité et à délibérer sur les questions impor-

¹ L. 239, § 5, D. 50, 16.

tantes qui devaient lui être soumises. Une telle mission ne pouvait être confiée qu'à des hommes possédant d'éminentes qualités et méritant l'estime de leurs concitoyens ; aussi le titre de décurion était-il refusé aux *infames*, aux *libertini* et aux *municipes* exerçant certaines professions.

I. — L'*infamia*, conséquence immédiate de certains actes, comme la bigamie, l'autorisation donnée par un père à sa fille veuve de se remarier avant l'expiration du temps légal de deuil, peut aussi résulter de condamnations encourues soit dans un *judicium publicum calumnie vel prævaricationis*, soit dans quelques procès civils, tels que le *judicium tutelæ, pro socio, mandati* ¹. Elle est attachée, en outre, à l'exercice de la profession d'acteur ou de gladiateur ².

Les *infames* perdent tous leurs droits politiques ; ils sont privés à la fois du *jus suffragii* et du *jus honorum*. Aussi le décurion atteint de cette flétrissure est-il immédiatement rayé de l'ordre, et, comme l'infamie a un caractère indélébile ³, l'exclusion est définitive ⁴.

II. — L'affranchi ne peut être créé décurion ; une loi spéciale, la loi Visellia ⁵, lui interdit formellement d'aspirer à cette dignité ; elle édicte même des peines sévères contre celui qui chercherait à se faire passer

¹ L. 1, D. 3, 2.

² *Ibid.*

³ Cic., *Pro Cluentio*, 42, § 119 : « *Turpi judicio damnati in perpetuum omni honore ac dignitate privantur.* »

⁴ L. 5, D. 50, 2.

⁵ La date de cette loi n'est pas connue d'une façon exacte ; on croit cependant qu'elle fut promulguée l'an 24 après Jésus-Christ (Mommsen).

pour *ingenuus*¹. Au premier abord, ces mesures de rigueur ne semblent pas justifiées, car on pourrait croire que l'affranchissement conférait, en même temps que le *jus suffragii*, le *jus honorum* ; mais il faut se rappeler qu'il existait entre la condition du *libertinus* et celle de l'*ingenuus* des différences importantes. L'affranchi reste soumis à certaines charges envers son patron ; il lui doit toujours l'*obsequium*, quelquefois même des *operæ* ; ces différentes obligations et cet état de dépendance étaient incompatibles avec la dignité de sénateur. Nous devons dire cependant que cette règle admettait quelques exceptions : dans certains municipes, l'affranchi était admis au sénat², et la loi Visellia elle-même reconnaît à celui qui obtient le *jus aureorum annulorum* le droit d'être nommé décurion³ ; on sait, en effet, que ce privilège, accordé par l'empereur, conférait tous les avantages de l'ingénuité⁴. L'incapacité ne s'étend pas, du reste, au fils de l'affranchi, car l'enfant conçu après l'affranchissement naît libre et ingénu.

III. — Enfin l'entrée du sénat municipal est interdite à tout citoyen « *qui præconium, dissignationem libitinamve faciet* »⁵ ; la profession de crieur public ou d'entrepreneur de funérailles n'est pas déshonorante par elle-même, mais elle peut jeter sur celui qui l'exerce un certain discrédit et lui faire perdre l'estime et la considération dont un sénateur doit être entouré. Nous

¹ L. 1, C. 9, 24.

² Lex Jul. Gen., C. 105.

³ L. 1, C. 9, 21.

⁴ L. 5. D. 40, 10.

⁵ Lex Jul. mun., 1, 94-97.

croyons inutile d'ajouter que les esclaves et les femmes ne pouvaient prétendre aux *honores*. L'esclave ne jouissait d'aucune prérogative, et sa présence au sénat aurait porté atteinte à la dignité du corps des décurions¹. La femme, considérée comme incapable « *propter animi levitatem* », était soumise à une tutelle perpétuelle ; aussi ne lui fut-il jamais permis de prendre part à la gestion des pouvoirs publics².

En dehors des causes d'incapacité absolue que nous avons énumérées, il existait plusieurs motifs d'exclusion temporaire, comme la relégation, l'exil, certaines condamnations ou situations spéciales.

La peine de la relégation prononcée contre un décurion lui fait perdre sa qualité et son rang ; mais, à l'expiration du temps fixé, il peut être réélu³. L'exil et l'expulsion de l'ordre pour faute légère produisent les mêmes effets, avec cette différence toutefois que le rélégué perd tous ses privilèges, est soumis à la réélection et n'obtient que les avantages accordés au décurion nouvellement promu⁴, tandis que l'exilé recouvre de plein droit les prérogatives et le rang qu'il occupait avant sa condamnation⁵ : le premier est révoqué et privé de ses droits ; le second est simplement suspendu de ses fonctions. Les cas de radiation temporaire sont assez rares ; cependant Papinien nous en donne un exemple. Le décurion qui, sans commettre un faux, se

¹ L. 2, C. 10, 32.

² L. 3, § 3, D. 50, 4.

³ L. 2, pr., D. 50, 2.

⁴ L. 2, pr., D. 50, 2.

⁵ L. 2, § 1. *Ibid.* et L. 2, C. 10. 59.

sert en justice d'une pièce reconnue fausse, ne peut pendant dix ans figurer sur l'Album¹ ; il perd même son rang primitif, s'il est poursuivi et convaincu du crime qu'on lui reproche par un décurion inférieur en rang, car ce dernier est immédiatement investi de la dignité et des titres du condamné².

Les débiteurs de la cité qui négligent d'acquitter leur dette, se voient refuser l'accès aux honneurs³ ; il en est de même de l'accusé, tant qu'il n'a pas été statué sur la poursuite dirigée contre lui ; mais l'incapacité cesse au bout d'une année, si aucune décision n'est intervenue⁴. En général, les infirmités ne sont pas incompatibles avec la qualité de sénateur ; l'aveugle, en effet, se fera conduire au sénat⁵ ; l'impotent s'y fera porter : l'un et l'autre peuvent suivre la discussion et exprimer leur avis. Le sourd et le muet eux-mêmes conservent le titre de décurion, à moins que leur infirmité ne soit tellement complète qu'elle les empêche de prendre part aux délibérations⁶.

Le grand âge n'entraîne jamais l'exclusion, car on avait coutume, dans les municipes comme à Rome, de respecter la personne des vieillards et de rendre hommage à la sagesse de leurs conseils ; cette coutume est une des gloires de l'Empire romain. A partir de soixante-dix ans, le décurion est dispensé de tous les

¹ L. 43, § 4, D. 48, 10.

² Lex Jul. Gen., C. 124.

³ L. 6, § 4, D. 50, 4.

⁴ L. 7, pr., D. 50, 4.

⁵ L. 4, § 5, *Quamvis...*, D. 3, 4.

⁶ L. 7, § 4, D. 50, 2.

munera ; il conserve seulement les *honores*¹. Mais, si l'âge n'écartait pas « *a susceptis honoribus* », il pouvait éloigner « *a suscipiendis* » ; en effet, sauf dans quelques circonstances spéciales, on n'était pas élu avant vingt-cinq ans, ni après cinquante-cinq². Cette mesure se justifiait par la nécessité de composer l'*ordo* d'hommes valides, capables de supporter les charges nombreuses qui pesaient sur les *décuriens*.

Les mineurs de vingt-cinq ans figuraient quelquefois sur l'*Album* ; cette faveur leur était accordée *decreto decurionum*, pour les récompenser de services rendus à la patrie ou de libéralités faites au *municipe*. Ils étaient investis des divers privilèges honorifiques, sans pouvoir obtenir, jusqu'à l'âge légal, le *jus sententiæ dicendæ et ferendæ*³.

Le *décurion* est pécuniairement responsable de ses actes ; aussi doit-il posséder une certaine fortune. Le cens exigé variait avec les *municipes* : on le fixait généralement à 100,000 sesterces⁴ ; mais on permettait au sénateur, qui perdait tous ses biens, de conserver sa charge et ses dignités⁵.

Tout *municipe*, remplissant les différentes conditions dont nous avons parlé, peut faire partie de l'*ordo decurionum*. Il n'est pas nécessaire d'être *sui juris* ; le fils en puissance paternelle est admis au sénat, même sans l'autorisation du père de famille.

¹ L. 2, § 8, D. 50, 2.

² L. 11, D. 50, 2.

³ L. 6, § 1, D. 50, 2, et L. 8, D. 50, 4.

⁴ Plin., *Epist.*, I, 19.

⁵ L. 6, D. 50, 4, et L. 8, D. 50, 2.

Si le père ne s'oppose pas à la nomination, il répondra sur sa propre fortune des actes de son fils ¹ ; s'il refuse au contraire de donner son consentement, il sera déchargé de toute responsabilité ². Le bâtard lui-même peut être élu par voie d'*adlectio decreto decurionum* ³ ; quant aux négociants, leur profession en elle-même n'est pas un obstacle, mais si quelques-uns d'entre eux ont été condamnés aux verges par les édiles, le respect dû au sénat impose de ne les choisir qu'à défaut de citoyens plus dignes de cet honneur ⁴.

II. — Comment se compose l'Album

Le nombre des décurions variait avec les constitutions municipales, mais il était généralement fixé à cent ⁵, d'où le terme de *centumviri* que l'on trouve quelquefois dans les textes ⁶ ; leurs noms étaient inscrits sur un tableau spécial, appelé *Album decurionum*. Tous les cinq ans, on procédait à la *lectio*, c'est-à-dire au renouvellement de l'Album, en remplaçant les sénateurs défunts ou rayés de l'ordre. Le soin d'opérer la *lectio* appartenait aux *duumvirs* en exercice ⁷ qui, par suite de

¹ L. 2., pr., D. 50, 1.

² L. 5, C. 10, 31.

³ L. 3, § 2, D. 50, 2.

⁴ L. 12, D. 50, 2.

⁵ Marquardt, *Organis. de l'emp. rom.*, t. I, p. 271.

⁶ A Veii et à Perusia, les décurions portaient officiellement le nom de *centumviri*.

⁷ Lex Jul. mun., 1, 86. — Marquardt, *loc. cit.*, p. 272.

cette circonstance, prenaient le nom de *duoviri quinquennales* ; leur rang était supérieur à celui des simples *duoviri jure dicundo*.

Ces magistrats ont à remplir une double mission : ils choisissent d'abord les nouveaux dignitaires parmi les citoyens réunissant toutes les conditions d'aptitude ; puis ils dressent la liste du sénat, en accordant à chaque membre le rang auquel lui donne droit l'importance des fonctions qu'il a exercées ¹. La différence de rang n'établit pas seulement des distinctions honorifiques ; elle détermine encore l'ordre dans lequel les décurions sont appelés à émettre leur vote ou à faire connaître leur opinion ².

En tête de l'Album figurent les magistrats qui sont parvenus aux plus hautes dignités : les *quinquennalicii* d'abord, et, immédiatement après, les *duoviralicii* ; à leur suite, on inscrit les *ædilicii* ou anciens édiles, les *quæstoricii* ou anciens questeurs, et enfin les *pedarii*.

Le nom de *pedarii* est emprunté à la législation romaine. A Rome, en effet, on appelait sénateur pédaire celui qui n'avait géré aucune magistrature curule (*qui sella curuli non sedit*), et, plus tard, dans les municipes, le même terme servit à désigner les décurions qui n'avaient pas été élevés aux *honores*. En général, ils se tenaient debout pendant les délibérations.

Dans chacune des catégories que nous avons énumérées, l'ordre d'inscription est déterminé par l'ancienneté dans les fonctions remplies ³, ou, pour les *pedarii*, par la

¹ L. 1, pr., D. 50, 3.

² L. 1, § 1, D. *ibid.*

³ L. 1, pr., D. 50, 3.

date de l'élection. Si cette ancienneté ou si cette date sont les mêmes, l'âge, le mariage et le nombre des enfants¹ sont des causes de préférence ; à leur défaut, on recourt au tirage au sort. Les magistrats en exercice au moment de la *lectio* prennent rang, dans la classe à laquelle ils appartiennent, à la suite des décurions qui ont rempli la même charge avant eux. Le sénat procède quelquefois lui-même par *adlectio* à la nomination de certains de ses membres. L'*adlectio decreto decurionum* est accordée aux citoyens qui, par leur dévouement à la patrie ou par d'éminents services rendus au municipe, ont mérité cette faveur. Les *adlecti* sont assimilés aux *pedarii*² (*adlecti inter decuriones*) ; ils peuvent même, mais ce cas est très rare, prétendre à un rang supérieur (*adlecti inter duovirales, inter quinquennalicios*), et sont inscrits sur l'Album, après les décurions de même rang nommés par les *quinquennales*³.

Le nombre total des décurions ne doit jamais dépasser le chiffre fixé par la constitution municipale ; aussi le sénat commettrait-il un excès de pouvoir, en nommant plus d'*adlecti* qu'il n'y a de sièges vacants ; mais il est toujours libre de créer des décurions d'honneur⁴ et d'accorder, à ce titre, l'inscription sur l'Album à des *patroni*. Souvent, en effet, le municipe choisit, soit dans son propre sein, soit de préférence dans la ville de

¹ L. 6, § 5, D. 50, 2.

² C. I., 4463.

³ Sur l'Album Canusium, dont nous parlerons plus loin, se trouvent, parmi les *quinquennalicii*, les noms de 4 *adlecti inter quinquennalicios*. Conf. Marquardt, *loc. cit.*, p. 276 et 280.

⁴ Lex. Jul. Gen., C. 97, 130.

Rome¹, des personnages influents, et se met sous leur protection spéciale ; le devoir de ces *patroni* est de veiller aux intérêts de la cité, de la défendre au besoin, et de la représenter auprès du pouvoir central. En reconnaissance de leurs services et pour mériter leur bienveillance, le sénat leur confère des privilèges honorifiques ; ils figurent notamment sur l'Album avant tous les décurions, de sorte que, dans la plupart des municipes, l'Album est composé de la façon suivante :

1° Les *patroni*, exempts de toute charge et de toute fonction ;

2° Les décurions proprement dits, soumis aux *honores* et aux *munera*, mais ayant seuls le droit de délibération et de vote : l'ordre d'inscription est, nous le savons, déterminé par le rang des dignitaires ;

3° Les *prætextati* ou mineurs de 25 ans. Nous avons vu que ces jeunes gens, sans obtenir le *jus sententiæ dicendæ*, recevaient quelquefois, *decreto decurionum*, le titre et les prérogatives réservées aux membres de l'ordre : ils étaient inscrits sur la liste après les *pedarii*.

Les documents relatifs à l'élection et à la composition du sénat dans les municipes sont assez rares ; deux Album nous ont cependant été conservés : celui de Canusium² (223 après J.-C.) et celui de Thamugadi³ (Numidie) du temps de Constance⁴. L'Album de Canusium en particulier nous donne une idée très exacte des éléments qui forment l'*ordo decurionum* ; il contient

¹ Plin., *Epist.*, IV, 1.

² C. I., L. X, 338.

³ *Ibid.*, L. VIII, 2403. — Marquardt, *loc. cit.*, p. 283.

⁴ René Cagnat, *Cours d'épigraphie latine*, p. 289.

164 noms : en tête 39 *patroni*, immédiatement après 7 *quinquennalicii* et 4 *adlecti inter quinquennalicios*, puis 29 *duoviralicii*, 19 *œdilicii*, 9 *questoricii*, 32 *pedarii* et enfin 25 *prætextati*. En laissant de côté les *patroni* et les *prætextati*, qui ne comptent pas au nombre des sénateurs ordinaires, nous trouvons précisément 100 membres, c'est-à-dire le chiffre normal. Il nous reste à faire observer que les *honores*, réservés plus tard aux décurions, pouvaient être à l'origine confiés à des plébéiens ; les titulaires obtenaient alors le *jus sententiæ* au sénat jusqu'à leur entrée effective dans l'ordre, à la *lectio* suivante¹ ; mais la simple inscription sur l'Album ne suffit jamais pour créer décurion, si elle n'a pas été faite selon toutes les formalités prescrites².

III. — Privilèges des décurions

Au titre de décurion sont attachées des distinctions honorifiques et quelques prérogatives importantes, comme l'exemption des peines corporelles, la dispense de certaines charges, et même, à partir des premières années de l'Empire, le droit exclusif d'être élevé aux *honores*. Nous allons étudier successivement ces différents privilèges.

1° *Privilèges honorifiques*. — L'*ordo decurionum* a la préséance dans toutes les cérémonies publiques ; il marche avant les *Augustales*. Aux jeux et aux festins de

¹ L. Jul. mun., I, 109-110.

² L. 10, D. 50, 2.

la cité, chaque sénateur a droit au *locus senatorius* (place réservée) ¹ et au *bisellium* ; le *locus* et le *bisellium* constituent, suivant le rang de celui qui les occupe, les *ornamenta decurionalia*, *œdilicia*, *duoviralia*.

2° *Exemption des châtimens corporels*. — Avoir été torturé ou battu de verges est une flétrissure qui atteint à la fois le condamné et sa famille ; aussi, par respect pour l'ordre des décurions, épargnait-on au membre coupable cette peine déshonorante. L'immunité s'étend même aux enfants légitimes et adoptifs ² du décurion ; elle subsiste même pour celui-ci après sa radiation de l'ordre « *in memoriam prioris dignitatis* ³ », et le juge, qui méconnaîtrait ce privilège, s'exposerait à une amende, s'il n'encourait pas l'infamie ⁴.

Dans quelques circonstances cependant, par exemple en matière de faux ⁵ ou de fraude dans l'administration du trésor public ⁶, la justice conserve sa liberté d'action : le sénateur convaincu de ces crimes se voit refuser l'exemption légale ; mais la cause doit être instruite avec la plus grande célérité ⁷.

En matière criminelle le décurion jouit d'une prérogative spéciale : il est, en effet, transféré à Rome pour y être jugé et échappe ainsi à la juridiction de droit commun. Le gouverneur de la province est obligé de

¹ L. Jul. mun., 133, 137.

² L. 4, C. 10, 31.

³ Paulus, L. 14, D. 50, 2.

⁴ L. 33, C. 10, 31.

⁵ L. 24, C. 9, 22.

⁶ L. 40, C. 10, 31.

⁷ L. 54, C. 10, 31.

se déclarer incompetent et de transmettre à l'empereur le dossier de l'accusé ¹.

La personne des décurions étant inviolable, nul ne peut impunément, fût-il dignitaire de la maison de l'empereur, les frapper ou les injurier : l'infraction à cette loi est punie d'une amende ².

3^e *Dispense de certaines charges.* — La nomination des sénateurs aux charges les moins importantes aurait eu pour résultat de diminuer leur crédit et leur autorité ; il était donc préférable de réserver aux plébéiens ces emplois inférieurs et de choisir parmi eux les *hirenarchæ*, les *limenarchæ* ou les *scribæ*.

Les autres *munera* pouvaient être imposés aux décurions ; mais en général on tenait compte de leur rang et de leur situation : ainsi les *pedarii* avaient à supporter les charges les plus onéreuses, les derniers inscrits ou ceux qui n'avaient pas d'enfants étant toujours désignés avant les autres ³.

Chaque membre de l'ordre est dispensé des contributions extraordinaires ⁴ et du service personnel dans la maison de l'empereur ⁵ ; il ne peut être contraint par le gouverneur de la province de quitter malgré lui le municipe ⁶ ; mais, si l'intérêt public l'exige, ou s'il est élu pour faire partie d'une députation envoyée à Rome, il ne peut refuser cette mission, qui du reste est des

¹ L. 27, § 1 et 2, D. 48. 19.

² L. 42, C. 10, 31.

³ L. 9, *ibid.*

⁴ L. 21, *ibid.*

⁵ L. 2, C. 12, 16.

⁶ L. 25, C. 10, 31.

plus honorables. Enfin, s'il s'est ruiné au service de sa patrie, celle-ci est obligée de subvenir à tous ses besoins ¹, sans pouvoir rendre les nouveaux décurions responsables de la mauvaise gestion de leurs prédécesseurs ².

A la fin de la République et pendant les premières années de l'Empire, les duumvirs, les édiles et les questeurs pouvaient être choisis parmi les plébéiens remplissant les conditions nécessaires pour être sénateurs³; mais cette situation ne tarda pas à se modifier, et, dès le règne d'Antonin, les décurions seuls purent prétendre aux *honores*. D'ailleurs, si l'exercice des magistratures municipales n'entraînait pas de fait l'entrée au sénat, l'inscription sur l'Album n'ayant lieu qu'à la *lectio* suivante ⁴, il créait du moins décurion de droit, puisque le magistrat avait le *jus sententiæ*. Ces différentes fonctions jouent dans la composition et les attributions du sénat un rôle tellement important que nous devons donner quelques détails sur chacune d'elles.

Leur organisation intérieure est la même : ce sont des collèges composés de deux titulaires ⁵ solidairement responsables de leur gestion et des dépenses qu'elle nécessite ; ces dépenses sont souvent considérables, car les membres des collèges sont obligés, pendant la durée de leurs pouvoirs, de créer à leurs frais, des

¹ L. 8, D. 50, 2.

² L. 23, C. 10, 31.

³ Lex Jul. mun., I, 94, 132, 135. Lex Jul. Gen., C. 101, 106.

⁴ Marquardt, *Organis. de l'emp. rom.*, t. I, p. 275.

⁵ Mommsen, *Droit public romain*, t. I, p. 35.

jeux et des divertissements publics ¹. Si l'un d'eux est insolvable ou si ses biens ne suffisent pas pour acquitter les dettes qu'il a contractées dans l'exercice de sa charge, son collègue peut être poursuivi ; mais les créanciers doivent s'adresser d'abord au père du débiteur ² et à ses fidéjusseurs ³. Le magistrat, contraint de faire face aux obligations de son collègue, a toujours le droit de se faire rembourser ses avances par les héritiers de ce dernier ⁴.

Chaque fonctionnaire est investi du *jus intercessionis*, qui lui permet d'annuler les décrets de celui dont il partage les responsabilités ⁵; les édiles et les questeurs sont même soumis à l'intercession des *duumvirs*, ces derniers ayant l'autorité suprême. Tous portent la *toga prætecta* ⁶ et ont à leur service, outre des *servi publici*, des *lictors*, des *scribæ*, des *tibicines*, qui reçoivent un salaire déterminé et jouissent de la *vacatio militiæ*⁷.

Élus chaque année par les comices, les magistrats ne sont élevés aux plus hautes dignités que s'ils ont passé par les charges inférieures, et s'il s'est écoulé plus de trois ans depuis leur dernière gestion ⁸; la réélection au même *honor* n'est autorisée qu'après un intervalle de

¹ Lex Jul. Gen., C. 70-71.

² L. 7, D. 50, 8.

³ L. 11 pr., D. 50, 1.

⁴ L. 2, § 10, D. 50, 8.

⁵ Mommsen, *Droit public romain*, t. I, p. 300.— Lex Salp., C. 27.
— Il est cependant défendu d'intercéder contre la réunion des *comitia* (Lex Malac., C. 58).

⁶ Mommsen, *Droit public romain*., t. II, p. 55.

⁷ Lex Salp., C. 27.

⁸ L. 2, C. 10, 40.

cinq ans¹. La limite d'âge, fixée à 30 ans par la *Lex Julia municipalis*, fut abaissée sous l'Empire à 25 ans².

A. *DUUMVIRS*. — Le sénat municipal a le droit de délibération et de vote ; mais le soin de faire exécuter ses décrets appartient aux *duumvirs*, qui possèdent en outre de nombreuses attributions administratives, judiciaires et militaires.

a. Dans l'ordre administratif, les *duumvirs* ont une place importante : ils sont chargés de réunir les comices, soit pour l'élection annuelle des magistrats, soit en assemblée extraordinaire, lorsque la gravité des circonstances justifie cette mesure ; la présidence appartient de droit au plus âgé.

Ils convoquent également l'*ordo decurionum*, président les séances et dirigent les débats ; ils sont même obligés, si l'un des décurions réclame d'eux un rapport sur une question spéciale, de déférer à cette demande³.

Sous le contrôle du sénat, ils gèrent les finances du municipe, mettent en adjudication les travaux publics et la location des propriétés communales, vendent *ex decreto decurionum* les biens des débiteurs du trésor public et font rentrer les amendes dans la caisse du municipe⁴.

b. Comme leur nom l'indique, les *duoviri jure dicundo* ont la juridiction sur toute l'étendue du territoire de la

¹ *Ibid.*

² L. 8, D. 50, 4.

³ Lex Jul. Gen., C. 96, 100.

⁴ Lex Malac., C. 63.

commune;¹ ils ne jugent toutefois en matière criminelle et civile que sauf appel au président de la province, et n'ayant pas l'*imperium merum*²; ne peuvent assurer par un *judicium pœnale* l'exécution de leurs jugements. La recherche et la poursuite des crimes leur appartient d'abord sans restriction; mais ils se virent plus tard enlever en partie cette compétence qui passa en Italie au *præfectus urbi*, en province au gouverneur³. On leur laissa seulement la détention provisoire des criminels et l'instruction préparatoire⁴, avec le droit de punir les esclaves coupables de certaines fautes⁵.

Au civil, les duumvirs ont une double fonction. Ils président d'abord aux actes légitimes, tels que la manumission, l'adoption, la mancipation⁶. Ils nommaient même, dans quelques municipes, les tuteurs aux impubères; mais c'était une exception, les lois Julia et Titia réservant cette mission aux gouverneurs de provinces⁷.

Ils exercent, en outre, comme le préteur à Rome, la juridiction contentieuse; ils ont de ce chef un certain pouvoir coercitif⁸ et le *jus multæ dictionis*, sauf appel, en cas d'amende, devant les décurions. Leur compétence est limitée cependant: elle ne peut dépasser un

¹ L. 239, § 8, D. 50, 16.

² Mommsen, *Droit public romain*, t. VI, 2^e p., p. 463.

³ L. 10, D. 1, 18. — Conf. Mommsen, *loc. cit.*, p. 470.

⁴ L. 10, D. 48, 3.

⁵ L. 15, § 39, D. 47, 10.

⁶ Paul, 2, 25, 4. — Conf. Mommsen, *loc. cit.*, p. 467.

⁷ Inst., I, 20 pr. et 4. — Conf. Mommsen, *loc. cit.*, p. 469.

⁸ L. 5, § 1, D. 1, 21.

taux déterminé ¹ et ne s'étend pas à certaines causes importantes, telles que les *causæ famosæ* ou *liberales*, qui sont instruites et jugées en Italie par le préteur, en province par le gouverneur ².

c. Les *duumvirs* sont enfin chargés de la défense du territoire, en cas de guerre ou de troubles sérieux ; ils procèdent, avec l'approbation du sénat, à l'armement des *cives* et des *incolæ* et prennent le commandement des milices municipales : leur autorité est la même que celle des *tribuni militum* de l'armée romaine ³.

Quelquefois les décurions déféraient à l'empereur le duumvirat ; l'empereur déléguait alors ses pouvoirs à un préfet, qui le remplaçait à la tête de la cité et prenait le titre de *præfectus sine collega* ⁴. Il y avait une autre circonstance dans laquelle un préfet pouvait être appelé à exercer la magistrature suprême. Si les duumvirs étaient forcés, pour des raisons très graves, de quitter le territoire du municipe, ils devaient choisir parmi les décurions un suppléant par intérim ; ce « *præfectus relictus a duoviris* » n'avait le droit ni de déléguer à un autre ses attributions, ni de s'absenter du municipe ⁵.

B. ÉDILES. — Les principales attributions de ces magistrats comprennent la police des marchés et des foires, la vérification des poids et mesures, l'entretien des

¹ L. 19, § 1, D. 2, 1. — Ce taux est fixé par certaines lois à 15,000 sesterces.

² L. 4, § 4, D. 39, 2.

³ Lex Jul. Gen., C. 103. — Mommsen, *Droit public romain*, t. VI, 2^e p., p. 461.

⁴ Lex Salp., C. 24.

⁵ *Ibid.*, C. 25.

temples et des édifices communaux¹, la viabilité des rues et des places publiques².

Ils sont chargés de constater le prix du blé³, de surveiller les jeux, les spectacles, les bains, de contrôler les prestations et les corvées⁴; sur toutes ces matières, ils ont le droit absolu de faire et de promulguer des édits.

Ils jugent enfin les contraventions relatives à la vente des denrées ou des animaux domestiques, et punissent les infractions aux édits de police municipale.

La sanction consiste en une amende plus ou moins élevée⁵, parfois même en une peine corporelle; ainsi, les marchands convaincus de fraude dans leur commerce sont condamnés par les édiles à être battus de verges⁶.

C. QUESTEURS. — Ils ont la garde de la caisse communale et sont responsables des sommes qui entrent dans cette caisse; aussi doivent-ils surveiller avec soin le recouvrement des espèces dues au trésor⁷ et la sortie des fonds alloués par le sénat aux services publics⁸.

¹ D. 43, 10.

² *Ibid.*

³ L. 17, D. 16, 2.

⁴ Lex Jul. Gen., C. 98.

⁵ Lex Malac., C. 66.

⁶ L. 12, D. 50, 2. Dans certains municipes, il n'y avait pas de duumvirs et l'édilité y était la plus haute magistrature; ainsi, à Arpinum, le collège des édiles se composait de trois membres, qui exerçaient les attributions des duumvirs, présidaient le Sénat, étaient quinquennales, etc.... (C. I. L. 4177-79.)

⁷ Liv. IV, 15.

Liv. XLIV, 16.

La compétence des magistrats municipaux, assez étendue d'abord, comme nous venons de le voir, reçut peu à peu des restrictions nombreuses; une partie de leurs attributions passa, dès le premier siècle après Jésus-Christ, au *curator reipublicæ*. La création de cette charge remonte au règne de Trajan ¹.

Nommé par l'empereur et choisi parmi les sénateurs romains ou parmi les notabilités d'une commune voisine, le *curator* avait un rôle de surveillance; il devait contrôler les travaux publics ² et l'administration financière du municipe ³, rendre compte des recettes et des dépenses, signaler les exactions ou les abus qui pouvaient être commis.

Cette nouvelle institution ne tarda pas à se généraliser; elle fut bientôt en usage dans les provinces comme en Italie, mais elle subit d'importantes modifications: le *curator* cessa d'être un agent de l'empereur et devint un fonctionnaire municipal, chargé d'administrer les biens de la cité. A partir de Septime Sévère, le droit de nomination fut réservé aux décurions.

Poursuivre le remboursement des créances municipales, revendiquer les biens illégalement possédés, réclamer l'exécution des legs faits à la ville, veiller en un mot à la bonne gestion de la fortune municipale, telles étaient les attributions du *curator reipublicæ*, qui devait remplir sa mission en bon père de famille; aussi l'appelait-on quelquefois « *pater civitatis* » ⁴.

¹ Houdoy, *Droit mun.*, 407-411.

² L. 3, § 1, D. 50, 40.

³ L. 2, C. 7, 46.

⁴ L. 12, C. 1, 5.

Sous le contrôle du sénat, le *curator* avait le droit de contracter des emprunts et de prêter les deniers de la cité ; en prenant des sûretés suffisantes ¹, il pouvait également affermer les biens de la ville, traiter avec les entrepreneurs et les ouvriers, recevoir les travaux, arrêter les devis, discuter les comptes. La charge du *curator* était assimilée aux *honores* ; mais ce magistrat n'avait pas de pouvoirs aussi étendus que les *duumvirs* et les édiles : on lui refusait, en effet, l'*imperium*, la *jurisdictio*, et même le droit d'infliger une amende ².

IV. — Devoirs et obligations des décurions

Au début de l'organisation des municipes, le décurionat était considéré surtout comme un honneur et n'entraînait que peu de charges ; les sénateurs étaient soumis cependant à quelques obligations assez rigoureuses, qui peuvent se résumer dans leur propre responsabilité et dans l'impossibilité d'accomplir certains actes.

1° *Responsabilité des décurions.* — Tout membre de l'*ordo decurionum*, appelé à remplir une fonction municipale, est pécuniairement responsable de sa gestion ; mais, comme ses biens seraient peut-être insuffisants pour désintéresser ses créanciers ou indemniser la ville des pertes éprouvées par sa faute, il doit fournir, avant d'entrer en charge, la *cautio rem reipublicæ salvam fore*.

¹ L. 33, D. 22, 1.

² L. 3, C. 1, 54.

Les fidéjusseurs courent les risques de l'insolvabilité du débiteur ; ils peuvent être poursuivis directement ¹, sauf leur droit d'agir en remboursement de leurs avances par l'action de mandat, et sont tenus *in solidum*, au moins jusqu'à Adrien, qui leur accorda le bénéfice de division. Nous devons dire cependant que les créanciers étaient en général forcés de s'adresser d'abord au fonctionnaire coupable ². A défaut de fidéjusseurs, ou en cas d'insuffisance de leurs biens, la responsabilité atteint le père du décurion, s'il a consenti à la nomination, soit expressément, soit tacitement ³ ; qu'il ait manifesté, au contraire, le désir de s'opposer à l'élection ou qu'il ait émancipé son fils, il ne saurait être inquiété pour les actes de ce dernier, pourvu que la protestation ou l'émancipation ne soient pas faites avec intention frauduleuse ⁴.

Ces règles sont applicables au père adoptif ⁵.

Lorsque le père vient à mourir, ses héritiers sont responsables de tous les actes accomplis antérieurement par son fils ⁶ ; mais la femme n'est jamais obligée de garantir la solvabilité de son mari ⁷.

La solvabilité s'étend encore, nous l'avons vu, au collègue du magistrat en exercice ; les deux fonctionnaires, en effet, devant agir de concert et pouvant user

¹ Inst., III, 20, § 4.

² L. 3 pr., D. 50, 8.

³ L. 2 pr., D. 50, 1.

⁴ L. 38, § 4, D. 50, 1.

⁵ L. 24, § 3, D. 50, 1.

⁶ L. 24, § 2, *ibid.*

⁷ L. 11, C. 10, 31.

l'un envers l'autre du droit d'intercession, il était logique de présumer en faute celui qui laissait prendre, sans s'y opposer, des mesures préjudiciables à la cité ¹. Quelle que soit la fonction qu'il exerce, le décurion répond de sa négligence et de sa faute, même légère ; il est tenu du double, en cas de dol, mais cette peine n'atteint pas l'héritier ².

Les administrateurs du fonds municipal et les dépositaires des deniers publics ont des devoirs particuliers : tout emprunt fait par eux n'engage la cité que si elle en a retiré quelque utilité, et dans la limite de ce profit seulement ; quant aux sommes prêtées, ils en sont responsables et doivent même l'intérêt, s'ils ont négligé de prendre les garanties nécessaires.

A l'expiration de leurs pouvoirs, ils sont appelés à rendre compte de leur gestion, soit au sénat lui-même, soit à une commission nommée par lui.

2° *Interdiction de certains actes.* — Au moment de sa nomination à une charge, le décurion a le droit de présenter les différentes causes d'excuse reconnues par les lois, comme l'âge de soixante-dix ans, le nombre d'enfants, une situation de fortune assez précaire ; il peut aussi alléguer les motifs qui, selon lui, s'opposent à son élévation et user du *jus nominandi potius*, qui ne lui est jamais refusé ; mais si ses observations ne sont pas admises, il ne lui reste aucun recours. Se soumettre, en pareil cas, eût été le meilleur parti à prendre ; beaucoup cependant préféreraient résister, les uns en ne

¹ L. 9, § 8, D. 50, 8.

² L. 9, § 4, *ibid.*

tenant aucun compte de leurs obligations, les autres en essayant de s'y soustraire par la fuite.

Pour prévenir ces abus, qui devenaient de plus en plus fréquents, les empereurs jugèrent utile d'établir une sanction et de punir le décurion négligent ou en fuite, en confisquant ses biens. Le sénat les vendait¹ et affectait aux besoins de la charge le produit de la vente². Mais cette sanction elle-même eût été illusoire, si les décurions avaient pu aliéner en toute liberté leurs propriétés immobilières. Rien de plus facile, en effet, que d'éviter ainsi les rigueurs de la loi. Pour se soustraire aux charges du sénat, qui, de jour en jour, devenaient plus nombreuses, on en serait venu sans hésiter à cette extrémité, si l'aliénation n'avait pas été formellement interdite aux décurions³. Il pouvait toutefois se présenter des raisons graves, qui justifiaient la vente, comme la perspective d'une ruine imminente, la nécessité d'acquitter certaines dettes, pour mettre fin à des poursuites commencées ; le décurion intéressé exposait alors ses motifs « *quibus strangulatur* » au gouverneur de la province, qui accordait ou refusait l'autorisation demandée⁴ ; cette autorisation n'était pas nécessaire, s'il y avait seulement donation ou échange⁵.

Chaque sénateur est tenu de s'acquitter en personne des devoirs de sa charge ; il ne peut agir par manda-

¹ L. 18, C. 10, 31.

² L. 51, C. 10, 31.

³ L. 3, C. 10, 33.

⁴ L. 1, *ibid.*

⁵ L. 3, *ibid.*

taire, ni, s'il a reçu l'ordre de percevoir l'impôt, affermer cette perception ¹. Les empereurs accordèrent parfois à des citoyens élevés à de hautes dignités ou ayant mérité des distinctions honorifiques, la faveur de se faire remplacer dans l'exercice de leurs fonctions ; mais ils leur laissaient la responsabilité pécuniaire ².

En principe, la défense de quitter le territoire de la cité est absolue ³. Les décurions ont exceptionnellement ce droit, si l'intérêt public l'exige, et le décurion, chargé d'une mission à Rome ou porteur d'une requête adressée à l'empereur, peut obtenir du gouverneur de la province l'autorisation de s'absenter ⁴.

Le sénateur ne peut prendre à bail les biens de la cité, ni se rendre adjudicataire du droit de percevoir les taxes municipales. Le sentiment de sa propre dignité lui impose en outre une certaine réserve dans ses occupations privées ; il lui est interdit d'accepter une situation le plaçant dans un état de dépendance vis-à-vis de ses concitoyens, comme celle de mandataire ou de gérant d'affaires ⁵. L'infraction à cette règle est punie de l'exil ⁶ ; mais la peine n'est pas applicable, si la charge de gérant ou de mandataire est échue au décurion « *jure successionis* ⁷ ».

Remarquons, d'ailleurs, qu'il n'est jamais permis

¹ L. 6, § 2, D. 50, 2.

² L. 60 et 64, C. 10, 31.

³ L. 1, D. 50, 2.

⁴ L. 16, C. 10, 31.

⁵ L. 30, C. 4, 65.

⁶ L. 34, C. 10, 31.

⁷ L. 4, D. 50, 2.

d'agir par personne interposée¹ ; à quoi eût-il servi, en effet, de proscrire certains actes, si le décurion, conservant la faculté de faire indirectement ce qu'on lui interdisait, avait pu ainsi ne tenir aucun compte de la défense ?

¹ L. 2, § 1, D. 50, 8.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DU SÉNAT

I. — Convocation

Le droit de convoquer l'*ordo decurionum* appartient aux *duumvirs*¹ ; ils sont juges de l'opportunité de cette mesure, qu'ils doivent adopter sans retard, dès qu'elle leur paraît suffisamment motivée par la gravité des circonstances ou la nécessité de prendre des déterminations importantes. On pourrait être tenté de croire que les *duumvirs* négligeaient souvent de consulter le sénat, préférant agir par eux-mêmes et s'attribuer en quelque sorte l'autorité de dictateurs ; cela s'est produit quelquefois, mais les exemples sont rares. Il ne faut pas oublier en effet que le pouvoir des *duumvirs* est éphémère, puisqu'ils sont obligés, au bout d'un an, de rendre compte de leurs actes, et qu'ils se créent, en abusant de

¹ Lex Malac., C. 68. — Conf. Marquardt, *Organis. de l'emp. rom.*, t. I, p. 285.

leurs droits, une grave responsabilité. Cette considération suffisait en général pour arrêter dans leurs rêves d'ambition les magistrats trop indépendants. Un tel procédé, d'ailleurs, n'était possible qu'après entente préalable entre les fonctionnaires, chacun d'eux pouvant user du droit d'intercession et annuler les décisions de son collègue, chose qu'il faisait ordinairement, en cas d'excès de pouvoir, pour éviter d'être accusé de complicité.

La convocation se fait ou bien au moyen de *præcones* ou de *viatores*¹, ou bien par voie d'affiches indiquant le jour et le lieu de la réunion, parfois aussi sommairement l'ordre du jour². La séance doit avoir lieu entre le lever et le coucher du soleil, et seulement à certaines dates permises³; les jours néfastes ou consacrés à des solennités publiques ne pouvaient être choisis.

Le local désigné est très souvent un temple ou un endroit consacré au culte; il est interdit au public d'y pénétrer, mais les portes restent ouvertes⁴. Dans quelques circonstances exceptionnelles, la séance est tenue à huis-clos, et les *lictors* eux-mêmes, comme les *viatores*, sont exclus de la salle⁵; la décision prise ainsi en comité secret prend le nom de *senatusconsultum tacitum*. Les sénateurs sont obligés de répondre à la convocation et d'assister aux séances, à moins d'empêchement légitime dûment reconnu. Le président apprécie la valeur des

¹ Liv. III, 38.

² *Ibid.*, XXVIII, 9.

³ Gelle, XIV, 7, §§ 8 et 9.

⁴ Liv. XXII, 59.

⁵ *Ibid.*, XLII, 14.

motifs invoqués et peut condamner à l'amende le décurion absent sans raison ou sans un motif suffisamment justifié¹.

Pour la validité des décisions du sénat, on exige la présence d'un certain nombre de membres : ce nombre varie avec les constitutions municipales ; mais il est généralement fixé aux deux tiers des décurions inscrits sur l'Album² ; dans les questions de minime importance, la simple majorité suffit quelquefois³. Si le chiffre légal n'est pas atteint, la délibération n'a aucune valeur, et le décret rendu par les décurions présents serait entaché de nullité⁴. Tout sénateur peut, du reste, arrêter la discussion ou empêcher le vote, en disant au président : « *Numera* ».

II. — Séances

Le plus âgé des *duumvirs* préside la séance ; son collègue le remplace, s'il est absent ou empêché. Avant d'ouvrir les débats, le président communique à l'*ordo decurionum* les renseignements qu'il possède et lui donne tous les détails qu'il croit utiles pour faciliter la discussion. Il fait ensuite, en termes clairs et précis, la *relatio*, c'est-à-dire l'exposé de l'affaire, et détermine les questions qu'il soumet à la délibération du sénat⁵. Si

¹ Gelle, XIV, 7, § 10.

² L. 3, D. 50, 9. — L. 3, D. 3, 4. — L. 46, C. 10, 31.

³ Lex Jul. Gen., C. 92, 96.

⁴ L. 2, D. 50, 9.

⁵ Conf. Marquardt, *loc. cit.*, p. 285.

ce dernier est appelé à se prononcer dans la même séance sur différentes questions ayant pour objet des affaires distinctes, on fait plusieurs *relationes* successives. Le président peut, du reste, avant ou après chaque *relatio*, faire un discours pour exprimer son opinion personnelle et indiquer dans quel sens le vote du sénat lui semble préférable¹.

Comme le sénat romain, l'*ordo decurionum* a deux façons de procéder dans ses délibérations : il rend ses décrets ou *sénatus-consultes* « *sive per discessionem, sive per singulorum sententias exquisitas* ».

Le premier mode s'applique lorsque la solution proposée par le président n'est l'objet d'aucune contestation, l'avis des sénateurs étant unanime² : c'est le vote à mains levées de nos assemblées actuelles. S'il y a divergence d'opinions, tout membre de l'ordre a le droit de réclamer la discussion par le mot : « *Consule* » adressé au président et d'exiger le vote « *per singulorum sententias exquisitas* ».

Chaque sénateur est appelé à tour de rôle, en suivant l'ordre d'inscription sur l'Album ; le président s'adresse directement à lui et l'invite à exprimer son avis. Ainsi interpellé, le décurion doit répondre ; mais il peut le faire, soit en déclarant adhérer à l'opinion déjà connue d'un de ses collègues, soit en allant silencieusement se placer à côté de ce dernier « *pedibus ire in sententiam alienam* »³. Il a également le droit de prendre la parole, pour combattre la solution proposée et faire ressortir les

¹ Liv. VIII, 20.

² *Ibid.*, XLII, 3.

³ *Ibid.*, XXVII, 34.

inconvenients ou les dangers du projet en discussion, de produire enfin, dans l'intérêt de sa cause, tous les arguments qu'il juge nécessaires¹. Si l'initiative personnelle lui est refusée, il peut toujours élargir les débats, en appelant l'attention du sénat sur une question qui ne lui a pas été soumise par le président et inviter celui-ci à en saisir l'*ordo*².

Quand la volonté du sénat ne s'est pas manifestée clairement, le président fait procéder, après l'interrogatoire individuel de chaque membre, à un vote collectif sur l'ensemble du projet. A cet effet, il déclare la discussion close, résume rapidement les débats, lit la *sententia* et prie ceux qui en désirent l'adoption de passer d'un côté de la salle, les partisans de l'opinion contraire allant se ranger du côté opposé³ : c'est en quelque sorte le vote par assis et levé.

Si la *sententia* se compose de plusieurs articles se rapportant à la même question, le président peut soumettre ces articles à un vote d'ensemble ou faire voter chacun d'eux séparément. Tout sénateur a le droit de demander la disjonction par le mot : « *Divide* » adressé au président.

Le sénat doit se prononcer d'abord sur le projet, tel qu'il lui a été présenté ; en cas de rejet, le président fait passer successivement au vote des différents contre-projets, dont il a été saisi. L'adoption de l'un d'eux

¹ Liv. XXVIII, 45.

² *Ibid.*, XXX, 21.

³ Plin., *Epist.* VIII, 14, § 19. — *Discedere in sententiam*. — On procède ainsi à deux votes successifs : *per sententias exquisitas* d'abord, *per discessionem* ensuite.

annule nécessairement ceux qui contiennent des dispositions contraires¹.

Dès que la majorité des membres présents² a fait connaître son opinion, le président proclame le résultat du vote et lève la séance, si l'ordre du jour est épuisé.

Toute délibération prise hors séance est frappée de nullité ; le décurion convaincu d'avoir pris part à l'une de ces réunions illégales est rayé de l'ordre et puni d'une amende, à moins qu'il ne puisse prouver sa bonne foi³.

Si l'affaire paraissait obscure ou semblait présenter des difficultés, le sénat sentait la nécessité de s'éclairer. Il remettait alors la délibération à une date ultérieure et chargeait soit l'un des duumvirs, soit une commission prise dans son sein et nommée par lui, de faire un rapport sur l'affaire ou de procéder à une enquête. Les conclusions prises par la commission étaient généralement adoptées ; cependant l'*ordo decurionum* était toujours libre de les rejeter ou de les modifier.

III. — Décrets du Sénat

Après le vote, le sénatus-consulte est rédigé par le *relator* assisté d'un comité de rédaction, choisi parmi les décurions ; il comprend trois parties : le préambule, l'énoncé de la *relatio*, la *sententia*.

¹ Plin., *Epist.* VIII, 14, § 22.

² L. 19, D. 50, 1. — L. 160, § 1, D. 50, 17.

³ L. 6, D. 50, 9.

1° *Préambule*. — Il mentionne le nom du magistrat qui a soumis la question à la délibération de l'*ordo*, la date et le lieu de la réunion, les noms des sénateurs qui font partie du comité de rédaction chargé de libeller le décret.

2° *Relatio*. — C'est l'énoncé de la question, qui se termine en général par la formule : « *Quid de ea re fieri placeret* » ; cet énoncé peut être accompagné de l'exposé des motifs, résumé en quelques mots.

3° *Sententia*. — La décision prise par le sénat est inscrite après la *relatio* ; elle est précédée de la formule : « *De ea re ita censuere* ». Après chaque article sur lequel il y a eu un vote spécial, on répète le terme : « *Censuere* ».

Dès que la rédaction était terminée, le sénatus-consulte, devenu exécutoire, était déposé à l'*ararium* et remis aux questeurs, qui avaient à la fois la garde du trésor public et celle des archives municipales.

Le nombre des décrets des sénats municipaux qui nous ont été conservés est assez considérable. Le plus ancien de ces décrets est la *Lex parieti faciundo*, de Pouzzoles, qui date de l'an 105 av. J.-C. (C. I. L. I. 577). Le document connu sous le nom de *Genotaphia Pisana* (C. I. L. XI, 1420, 1421) n'est que de l'an 3 ap. J.-C. ; il renferme deux décrets du sénat de Pise sur les honneurs à rendre aux deux petits-fils d'Auguste, L. et C. Cæsar. Le décret des décurions de Gabies, relatif à l'acceptation d'un legs, pour honorer la mémoire de Domitia, femme de Domitien (C. I. L. XIV, 2795), est de la fin du premier siècle ; celui de Capoue, réglant les

funérailles de L. Antistius Campanus et les honneurs à lui rendre, de l'époque de Marc-Aurèle ¹.

Les *tabulae patronatus*, actes par lesquels un municipe faisait un pacte d'hospitalité avec un personnage influent et le choisissait pour patron, demandent une mention spéciale. Quand ces *tabulae* ne sont pas rédigées dans la forme usitée pour les décrets municipaux, c'est-à-dire lorsqu'elles ne sont pas purement et simplement la reproduction du procès-verbal de la séance où le personnage a été nommé par le sénat de la ville, elles sont le plus souvent conçues à peu près dans les termes suivants : « *Ille hospitium fecit cum senatu et populo civitatis illius, sibi liberisque posterisque eorum, eosque patrocinio suo tuendos recepit ; agentibus legatis illo, illo* ». Cette formule est employée surtout dans les tables de patronat d'Afrique (C. I. L. VIII, 10525, ce document est du temps de César) et d'Espagne (*Ibid.* II. 1343) ².

Les décrets rendus par l'*ordo decurionum* sont obligatoires pour tous ; comme les autres sénateurs, les duumvirs chargés de l'exécution doivent s'y conformer sous peine d'amende ³ ; mais ils peuvent faire appel des décisions prises au gouverneur de la province, qui a toujours le droit d'annuler les décrets, *tanquam ambitiosa*, pour incompétence ou excès de pouvoir ⁴.

¹ René Cagnat, *Cours d'épigraphie latine*, p. 289.

² René Cagnat, *Cours d'épigraphie latine*, p. 291.

³ Lex Jul. Gen., C. 129.

⁴ L. 4 pr., D. 50, 9.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS DU SÉNAT

I. — Attributions législatives

Le municipe étant obligé, dans les questions de politique générale, de se soumettre aux lois de Rome, qui s'appliquaient à tout l'empire, le pouvoir du sénat en matière législative était fort restreint. Les décurions pouvaient, il est vrai, modifier librement l'organisation intérieure de la cité, mais leurs sénatus-consultes, même s'ils concernaient cette organisation, étaient en réalité des règlements d'ordre administratif, plutôt que de véritables lois. Nous ferons rentrer toutefois dans cette catégorie les décrets présentant un certain caractère politique, comme l'élection des *legati* envoyés vers l'empereur, pour lui porter une requête ¹, ou ayant pour objet des mesures d'intérêt général, comme l'autorisation donnée aux duumvirs d'armer les *cives* et les

¹ Lex Jul. Gen., C. 92.

incolæ pour la défense du territoire ¹, la nomination de *præfecti* chargés de remplacer les *duumvirs*, quand la commune se trouve, pour une cause quelconque, privée de magistrat suprême ².

II. — Attributions administratives

La compétence du sénat, en cette matière, est assez étendue. Il confère les distinctions honorifiques, procède à certaines nominations, réglemente les cérémonies publiques. Il contrôle enfin la gestion des finances municipales et doit être consulté sur tous les actes qui concernent l'administration des biens de la cité ; nous examinerons successivement ces différentes attributions.

1° L'*ordo decurionum* pouvait accorder le titre et les droits de citoyens à l'étranger qui les avait mérités par des services exceptionnels rendus au municépe : ce mode extraordinaire d'acquérir la cité s'appelait l'*adlectio inter cives* ³. Si le personnage qu'on voulait récompenser était déjà citoyen, le sénat, pour prix de son dévouement à la patrie, l'élevait à la dignité de *decurion* par l'*adlectio inter decuriones*.

C'est encore l'*ordo decurionum* qui choisit les *patroni* et les *hospites* ⁴, et qui nomme les *Augustales*. L'*Augus-*

¹ *Ibid.*, C, 403.

² La *lex Petronia municipalis* accordait, dans ce cas, aux *decurions* le droit de nommer des *præfecti* (C. I. L. II, 2225).

³ C. I. L. II, 813.

⁴ L. Jul. Gen., C. 431.

talis ingenuus pouvait être élu décurion ; le *libertinus* n'avait pas ce droit, mais il recevait quelquefois, *decreto decurionum*, les *ornamenta decurionalia*, tels que le *locus* et le *bisellium* aux jeux publics ¹.

2° Il appartient au sénat de nommer les médecins et de refuser l'exercice de leur art à ceux qu'il ne juge pas suffisamment instruits. Le véritable motif de ce privilège nous est indiqué par Ulpien : « Le choix des médecins, dit-il, est réservé non au gouverneur de la province, mais aux décurions, pour donner à ces derniers la certitude que le soin de veiller à leur propre santé et à celle de leurs enfants ne sera pas confié à des hommes sans expérience ou d'une probité douteuse ². »

Le sénat désigne également les professeurs de grammaire, de rhétorique ou de philosophie qu'il autorise à enseigner publiquement ; mais ce droit, comme celui de choisir les médecins, comporte des restrictions ; le nombre des nominations ne doit pas, en effet, excéder un certain chiffre, fixé par la constitution municipale et variant suivant l'importance des villes. Celles-ci se divisaient, au dire du jurisconsulte Modestin, en trois catégories : « *Minores quidem civitates possunt quinque medicos immunes habere et tres sophistas, grammaticos totidem ; majores autem civitates septem qui curent, quatuor qui doceant utramque doctrinam : maximæ autem civitates decem medicos et rhetores quinque et grammaticos totidem. Supra hunc autem numerum ne maxima quidem civitas*

¹ C. I. L. II, 4060-62.

² L. 4, D. 50, 9.

*immunitatem præstet. Decet autem maximo quidem numero uti metropoles gentium, secundo autem, quæ habent vel forum causarum, vel loca judiciorum; tertio autem reliquas*¹. »

En nous donnant ces détails, qu'il emprunte lui-même à un rescrit d'Antonin-le-Pieux, Modestin ajoute que si le sénat ne peut jamais dépasser le chiffre légal, il est toujours libre, au contraire, de réduire, quand les besoins de la ville le permettent, le nombre des médecins ou des professeurs autorisés par la loi².

On a peut-être remarqué qu'il n'est pas fait mention des philosophes dans le texte cité plus haut. Modestin, pour expliquer cette omission, s'appuie sur le rescrit d'Antonin-le-Pieux, auquel appartient déjà le texte précédemment cité : « *Philosophorum autem non constitutus est numerus, quia rari sunt qui philosophantur* »³. »

Nous laissons à l'empereur Antonin la responsabilité de son opinion ; mais, si on la prend dans un sens trop absolu, elle manque, à notre avis, d'exactitude, ou du moins elle nous semble exagérée, car il est facile de constater que, dans un grand nombre de provinces, la philosophie était fort en honneur. Modestin lui-même reconnaît, avec Paul et Ulpien, qu'il est question des philosophes dans la plupart des constitutions et qu'on leur accorde des prérogatives analogues à celles des rhéteurs ou des grammairiens⁴.

Le droit d'exercer les professions libérales est accom-

¹ L. 6, § 2, D. 27, 1.

² L. 6, § 3, *ibid.*

³ L. 6, § 7, *ibid.*

⁴ L. 6, § 5, D. 27, 1.

pagné de nombreux privilèges, tels que la dispense de toute tutelle ou curatelle, et l'exemption des charges municipales. Ces privilèges sont réservés aux médecins ou aux professeurs officiellement reconnus *decreto decurionum*¹; ceux qui chercheraient à exercer leur art, sans avoir obtenu l'autorisation nécessaire, s'exposeraient à des poursuites judiciaires et ne jouiraient d'aucune immunité. Le sénat peut, du reste, revenir sur sa décision, en retirant au médecin, devenu indigne de cette faveur, l'approbation qu'on lui avait accordée². N'aurait-il pas été dangereux de refuser aux décurions le droit de révocation et de permettre ainsi au médecin coupable de trahir impunément la confiance publique ?

L'*ordo decurionum* règle en même temps le salaire que peuvent réclamer les citoyens exerçant les différentes professions libérales³; ce sont même les seules charges qu'il a le droit de rémunérer; aussi commettrait-il un excès de pouvoir, en accordant une rétribution, quelque modique qu'elle fût, aux autres fonctionnaires municipaux⁴.

3° Chaque année, le sénat détermine les époques auxquelles auront lieu les sacrifices et les fêtes religieuses⁵; il fixe les jours de foires et de marchés, fait des règlements sur la distribution des places aux jeux scéniques⁶, et veille à ce que les *duumvirs* nomment

¹ L. 6, § 4, *ibid.*

² L. 6, § 6, *ibid.*

³ L. 4, § 2, D. 50, 9.

⁴ L. 4, § 2, D. 30, 9.

⁵ Lex Jul. Gen., C. 64. — D'après cette même loi, les jeux publics imposés aux magistrats sont donnés *arbitratu decurionum*.

⁶ *Ibid.*, C. 126.

régulièrement les *curatores fanorum* ¹. Il assiste en corps à toutes les cérémonies publiques, et doit prendre soin d'écartier les obstacles qui pourraient nuire au libre exercice du culte.

4° Les décurions prennent part à l'administration des finances ; ils règlent annuellement le budget ordinaire, votent, s'il y a lieu, des dépenses extraordinaires, et exercent sur les comptables un droit de contrôle.

L'entretien des temples et des édifices publics ; les frais de réparation des ponts, aqueducs, routes, greniers, portiques, thermes ; les approvisionnements de denrées diverses, notamment de blé et d'huile ; les travaux entrepris dans l'intérêt du municpe : telles sont les principales dépenses ordinaires. Au budget extraordinaire figurent les frais imprévus qu'entraînent, soit une réception officielle faite à l'empereur ou à un membre de sa famille, soit des funérailles solennelles, accordées par décret à un citoyen mort pour la patrie.

Ces dépenses sont acquittées par la caisse communale, alimentée elle-même par des ressources ordinaires ou extraordinaires.

A. — Les recettes ordinaires comprennent :

a. Les revenus (*vectigalia*) ² des terres communales louées pour 5 ans ³ ou pour un temps plus long, quelquefois même *in perpetuum* ⁴.

¹ *Ibid.*, C. 128.

² L. 10, pr., D. 39, 4.

³ L. 3, § 1, D. 50, 8.

⁴ L. 11, § 1, D. 39, 4. — Cependant la *lex Jul. Geh.* (C. 82)

b. Les intérêts des capitaux, dont le placement était à la charge du *curator calendarii* ¹.

c. Les revenus de la location des aqueducs, cloaques, bains publics, etc... ².

B. — Les recettes extraordinaires consistent dans le produit des amendes, prononcées par les magistrats ou fixées d'avance par la loi municipale, et des taxes que la cité établissait à son profit.

« Ces taxes, dit M. Béchard, se composaient probablement de droits de douane perçus sur les importations étrangères et de droits analogues à nos droits d'octroi sur les objets de consommation. »

Des péages étaient établis sur les ponts ou sur les routes, et d'autres impôts, souvent très élevés, frappaient les marchandises apportées sur le marché.

Toutes ces taxes étaient votées par le sénat ; mais elles ne pouvaient être appliquées sans l'autorisation expresse de l'empereur, et dans le cas seulement où la cité était tellement épuisée, qu'il devenait urgent de faire appel à ces ressources extraordinaires.

La plupart des villes faisaient une masse commune des diverses recettes et les affectaient, quelle qu'en fût la source, au paiement des frais généraux. Nous trouvons cependant quelques exceptions à cette règle ; ainsi, dans la cité Julia Genitiva, chaque service devait se suffire à lui-même, avec ses propres recettes ; il y avait, par exemple, une caisse spéciale pour le culte,

défendait de louer les biens communaux « *longius quam in quinquennium*. »

¹ L. 9, pr., D. 50, 8.

² L. 27, § 3, D. 7, 1.

alimentée par le produit de certaines amendes ¹, de même que chaque temple pouvait disposer des collectes volontaires faites à son profit ².

Le soin d'équilibrer le budget appartient aux décurions, qui doivent s'assurer chaque année d'un excédent de recettes et surveiller, à cette fin, l'emploi des capitaux. Ils sont toujours consultés sur les travaux qu'il est utile d'entreprendre ³, autorisent, s'il y a lieu, l'expropriation nécessaire à ces travaux ou à la conduite des eaux publiques et permettent aux particuliers de faire dériver sur leur terrain l'eau de surverse ⁴; ils peuvent enfin, pour faciliter ces travaux, imposer aux *cives*, aux *incolæ* ou aux propriétaires non domiciliés dans le municpe, la prestation de certaines corvées ⁵.

Les dépenses sont arbitrées par le sénat, et la caisse communale ne peut en effectuer le paiement que si elles ont été au préalable vérifiées et approuvées par décret ⁶. Pour s'assurer que ces dispositions ne sont pas violées, les décurions doivent contrôler avec la plus grande exactitude les actes des questeurs et des autres comptables des deniers publics. Ces fonctionnaires sont obligés, à l'expiration de leurs pouvoirs et dans un délai déterminé (30 jours d'après la *lex Malac.*, 150 jours d'après la *lex Jul. Gen.*), de justifier de leur

¹ *Lex Jul. Gen.*, C. 65.

² *Ibid.*, C. 72.

³ *Ibid.*, C. 98-100.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Lex Jul. Gen.*, C. 69.

bonne gestion. Ils rendent leurs comptes soit au sénat lui-même, soit à une commission spéciale, nommée par lui et chargée de procéder à une enquête ; s'il résulte de cette enquête qu'il y a eu malversation ou abus de confiance, le sénat donne l'ordre de poursuivre ¹.

5° Les biens d'une cité se divisent en deux catégories :

Les uns sont affectés à l'usage de tous, des étrangers comme des habitants de la cité, « *in usu publico sunt*, » nous disent les juriconsultes romains ; ils forment ce que nous appelons aujourd'hui le domaine public communal et ne peuvent être ni aliénés, ni usucapés. Ce sont les édifices publics, tels que temples, théâtres, cirques, ponts, aqueducs, et les voies de communication rurales ou urbaines.

Les autres biens rentrent dans le domaine privé de la cité, qui a sur eux, en sa qualité de personne morale, les mêmes droits que tout propriétaire.

Les Romains avaient de bonne heure reconnu au municipe le caractère de personne civile, ayant une existence distincte de celle de l'État : « *personæ vice fungitur municipium* ². » Ce caractère n'était pas du reste inhérent à tout rassemblement fortuit d'êtres humains, à toute agglomération d'habitants ; il fallait qu'une loi spéciale l'eût accordé au municipe ³, lui conférant ainsi des privilèges analogues à ceux de l'État : « Quand une loi, dit Gaïus, a concédé la personnalité civile à un collège, à une société, à une ville ou à toute

¹ *Ibid*, C. 80. — Lex Malac., C. 67-68.

² L. 22, D. 46, 1.

³ L. 1, pr., D. 3, 4.

autre association de cette nature, cet être moral peut, comme l'État lui-même, avoir des biens, un trésor particulier et se faire représenter par un mandataire ou syndic, toutes les fois que l'intérêt commun le requiert ¹. » La cité a donc toute liberté pour acquérir, aliéner, donner ses biens à bail : « c'est un droit naturel que la loi civile peut limiter, réglementer, mais non détruire, et qui est la véritable source de la propriété collective ². »

Le municipe, comme toute personne morale, agit par mandataire ; il confie aux *duumvirs* et au *curator reipublicæ* l'administration de son patrimoine. Les magistrats investis de cette fonction sont libres de prendre les mesures qu'ils jugent utiles pour l'accomplissement de leur mandat ; mais ils doivent, dans l'intérêt même de leur propre responsabilité, consulter le sénat sur les questions importantes, notamment en matière de baux de longue durée ou d'acquisitions à titre onéreux. En cas de vente ou d'échange, l'avis conforme du sénat est nécessaire, toute aliénation étant nulle, si les formalités prescrites n'ont pas été remplies et si les décursions refusent leur approbation ³.

Entrons à ce sujet dans quelques détails.

a. La cité louait presque toujours ses propriétés foncières et se créait ainsi des revenus souvent considérables. Les baux se donnaient aux enchères ⁴, par l'entremise du *curator reipublicæ* ; ils étaient concédés pour

¹ L. 1, § 1, D. *ibid.*

² M. Béchard, *Droit municip.*

³ L. 3, C. 14, 31.

⁴ Lex Mal., C. 63.

une durée variant de cinq à cent ans, quelquefois même *in perpetuum*, à charge pour le preneur de payer une redevance annuelle appelée *vectigal*. Toutefois, comme le bail à perpétuité, sans être une aliénation proprement dite, entraînait des conséquences analogues à celles de la vente¹, on admettait en général qu'il ne pouvait être consenti sans l'autorisation expresse de l'*ordo decurionum*.

b. Les jurisconsultes refusèrent d'abord au municiple le droit de posséder.

Nous savons en effet que la possession se compose de deux éléments : du *corpus* et de l'*animus domini*. Le *corpus* est le fait d'avoir la chose à sa disposition ; l'*animus* est la volonté de se considérer comme propriétaire de la chose. La première condition existait bien à l'égard des villes, qui pouvaient détenir matériellement la chose par leurs esclaves ou leurs mandataires, « *possessionem adquirimus animo utique nostro, corpore vel nostro vel alieno*² » ; mais le second élément faisait défaut, car la cité, n'ayant pas de volonté propre, était incapable de manifester l'*animus domini* : « *Municipes per se nihil possidere possunt, quia uni consentire non possunt*³ ».

Cette première rigueur du droit était excessive. L'empereur Nerva essaya de la tempérer en accordant aux personnes morales la faculté de posséder ce que leurs esclaves avaient acquis *peculiariter* ; mais sa théorie

¹ Gaius. — *Com. III*, § 145.

² Paul Lent., *V*, 2, § 1.

³ *L. 1*, § 22, *D. 41*, 2.

trouva de nombreux contradicteurs¹. On admettait sans difficulté que le maître pouvait acquérir, même à son insu, la possession de toutes les choses qui entraient dans le pécule de l'esclave²; mais il fallait du moins que le maître possédât l'esclave : or c'est cette possession même de leurs propres esclaves que les jurisconsultes déniaient aux municipes.

L'opinion de Nerva finit par l'emporter. On alla bientôt plus loin, en permettant aux villes de posséder et d'arriver à l'usucapion, non seulement par leurs esclaves, mais encore par leurs mandataires et leurs administrateurs³; c'était reconnaître formellement leur capacité en matière de possession.

Le municipe put dès lors devenir propriétaire par tous les modes d'acquérir à titre singulier, sauf par l'*in jure cessio*, car, dans tous les actes légitimes, faits dans la forme des actions de la loi, on ne pouvait se faire représenter ni par mandataire, ni par son esclave, « *nemo alieno nomine lege agere potest* »⁴. Marc-Aurèle consacra définitivement cet état de choses, en donnant à la cité l'autorisation d'affranchir ses esclaves; il lui permit ainsi d'exercer les droits de patronage, de succéder *ab intestat* à l'affranchi mort sans enfants ni descendants, et, par suite, d'acquérir à titre universel⁵.

A mesure que l'on augmentait, par la concession de nouveaux privilèges, le patrimoine municipal, il de-

¹ *Ibid.*

² L. 3, § 12, D. 41, 2.

³ L. 2, D. 41, 2.

⁴ L. 123, pr., D. 50, 17.

⁵ L. 3, § 6, D. 38, 16. — L. 2, D. 40, 3.

venait nécessaire de prémunir la ville contre l'incurie ou l'inexpérience de ceux qui administraient ce patrimoine. Aussi voyons-nous intervenir les décurions dans leur rôle de surveillance.

Le municipe est assimilé à un mineur : il confie ses intérêts aux magistrats et leur donne mandat d'agir en son nom ; mais il les soumet en même temps à toutes les obligations des tuteurs, comme la responsabilité pécuniaire, la solidarité entre collègues, et charge l'*ordo decurionum* d'exiger d'eux la caution « *rem reipublicæ salvam fore* », de contrôler leurs actes et de les obliger à rendre compte de leur gestion. Comme au mineur, le bénéfice de la *restitutio in integrum* lui est accordé¹. Il jouit en outre de prérogatives spéciales, que le sénat est tenu de faire respecter : ainsi, en droit commun, la *pollicitatio*, non suivie d'acceptation, ne lie pas son auteur ; elle produit au contraire cet effet, si elle est faite au profit d'une ville avec juste cause. La *pollicitatio* était censée faite avec juste cause, quand elle avait lieu *ob honorem decretum vel decernendum*² ; mais ce cas n'était pas le seul.

Le détournement d'une chose appartenant à une ville est un crime de péculat et non un simple vol ; en vertu d'un rescrit des empereurs Trajan et Adrien, il est puni à l'égal d'une soustraction de deniers publics³. Enfin les biens du municipe ne sont prescriptibles que par le laps de temps le plus long, celui de quarante ans.

¹ L. 4, C. 2, 54.

² L. 1, § 1, D. 50, 12.

³ L. 4, § 7, D. 48, 13.

c. La conséquence la plus importante du droit de propriété est le *jus abutendi*, c'est-à-dire la faculté de disposer ou d'aliéner ; ce droit, inhérent à la qualité de propriétaire, devait appartenir à la cité ; mais le danger, qu'il pouvait présenter, avait fait entourer l'aliénation de formalités nombreuses. Il fallait éviter, en effet, l'entraînement irréfléchi qui porte presque toujours la génération présente à sacrifier, au profit de ses intérêts, la génération future.

L'*ordo decurionum* n'avait aucun pouvoir en cette matière ; la vente consentie par lui était nulle et laissait l'acheteur impuissant à se défendre contre la revendication de la cité. Pour réunir les conditions nécessaires à sa validité, l'aliénation devait être successivement votée par les décurions, approuvée par la plupart des *honorati* et des *possessores*, c'est-à-dire par une grande partie du peuple, sanctionnée enfin par rescrit du prince¹. Marc-Aurèle avait établi cependant une dérogation à cette règle, en accordant au municipe la liberté pleine et entière d'affranchir ses esclaves².

Capable, en sa qualité de personne civile, d'acquérir des droits réels et personnels, la cité devait avoir les moyens d'assurer la conservation de ses droits : on lui permit donc d'intenter des actions ou de défendre aux procès dirigés contre elle, et on l'autorisa à se faire représenter en justice par un *syndicus* ou *actor*. L'*actor civitatis* était nommé par les décurions³, ou par les duumvirs,

¹ L. 3, C. 14, 34.

² L. 4, D. 40, 3.

³ L. 3, D. 3, 4.

quand l'*ordo* les avait expressément chargés de ce soin ¹. A l'origine, les décurions ne pouvaient élire un représentant général « *quia non possit videri de ea re, quæ adhuc in controversia non sit, decreto datam persecutionem* » ² ; ils étaient obligés de nommer, pour chaque affaire, un mandataire spécial. Mais, dès le temps de Paul, le syndic désigné avait le droit d'agir dans toutes les questions litigieuses, de même qu'il était tenu de défendre à toutes les actions intentées contre la ville ³. S'il représentait la cité demanderesse, on n'exigeait pas de lui la *cautio de rato*, à moins qu'il n'y eût doute sur la validité du décret qui l'avait élu ⁴ ; s'il plaidait au nom de la ville défenderesse, il devait fournir, même quand le mandat était certain, la caution *judicatum solvi*, en vertu de ce principe universellement admis : « *Nemo alienæ litis idoneus defensor sine satisfactione intelligitur* » ⁵.

Le sénat refusait quelquefois ou du moins négligeait de constituer un *syndicus*, pour soutenir les droits du municipe : un tiers pouvait alors prendre la défense de la ville, en se faisant autoriser à cet effet par le gouverneur de la province, « *quia eo modo melior conditio universitatis fit* » ⁶. Du reste, comme le mineur, la cité condamnée sans avoir été défendue n'était pas déchue de son droit. ⁷

¹ L. 6, § 1, D. 3, 4.

² *Ibid.*

³ L. 6, § 3, D. 3, 4.

⁴ *Ibid.*

⁵ L. 46, § 2, D. 3, 3.

⁶ L. 1, § 3, D. 3, 4.

⁷ L. 4, C. 2, 27.

III. — Attributions contentieuses

Les procès criminels étaient, nous l'avons vu, instruits par les duumvirs et jugés par le « *præses provinciæ* » ; quant à la juridiction civile, elle appartenait aux *duumvirs*. Le sénat n'aurait donc joué aucun rôle dans l'organisation judiciaire, si on ne lui eût réservé un cas, dans lequel il était appelé à statuer comme tribunal d'appel. Il délibérait en effet en dernier ressort sur les amendes prononcées par les magistrats municipaux et pouvait, mais en cette matière seulement, casser leurs jugements¹. A part cette circonstance exceptionnelle, il n'exerçait jamais le pouvoir judiciaire.

La compétence du sénat municipal était limitée strictement aux attributions diverses que nous venons d'étudier ; en sortant de ces attributions, l'*ordo decurionum* commettait un excès de pouvoir et s'exposait à voir annuler, pour ce motif, ses décrets « *tanquam ambitiosa* ». Le gouverneur de la province les signalait à l'empereur, qui en prononçait l'annulation². Tels étaient, par exemple, les décrets ordonnant l'aliénation d'une propriété communale ou accordant, sans les formalités prescrites, au débiteur de la cité la remise de sa dette³. Telles étaient encore les décisions du sénat conférant à des citoyens l'exemption des charges muni-

¹ Lex Mal., C. 66. — Lex Jul. Gen., C. 96.

² L. 2, C. 10, 46.

³ L. 4, pr., D. 50, 9.

cipales ou le droit d'être rétribués dans l'exercice de ces mêmes charges¹, sauf, dans ces deux cas, l'exception existant en faveur des médecins et des professeurs de belles-lettres².

L'empereur peut, du reste, même si le décret rendu par l'*ordo* ne dépasse pas la limite de ses attributions légales, annuler ce décret pour cause d'utilité publique, quand l'intérêt général lui semble réclamer cette mesure³. Il est toujours libre au contraire de valider un sénatus-consulte entaché d'excès de pouvoir, mais ne présentant ni danger politique, ni caractère séditieux ; il substitue alors sa propre décision à celle de l'*ordo decurionum*, et le sénatus-consulte, ainsi approuvé, devient en quelque sorte un rescrit du prince.

Le sénat exerce ses différentes attributions non seulement dans l'enceinte même de la cité, mais encore sur tout le territoire du *municipe*, c'est-à-dire sur les *vici*, les *castella* et les *pagi*. Les *vici* sont des agglomérations d'habitants distinctes du chef-lieu ; les *castella*, des centres fortifiés de districts ruraux⁴ ; le *pagus* a ordinairement un sens plus étendu et comprend la population d'une vallée ou d'une région. *Vici*, *castella*, *pagi*, tous dépendent de la cité dans la circonscription de laquelle ils se trouvent : les magistrats chargés de les administrer sont délégués par le chef-lieu et rendent compte de leur gestion au sénat municipal.

A côté des communes rurales n'ayant aucune exis-

¹ L. 4, § 2, D. 50, 9.

² L. 1, C. 10, 46.

³ L. 5, D. 50, 9.

⁴ Cf. Castellani dans le *Dict. des ant.*, de Daremb. et Sagl.

tence propre, on trouve quelquefois sur le territoire du municipe des bourgs plus importants, qui, tout en restant soumis à l'autorité suprême du chef-lieu, jouissent cependant d'une liberté relative : nous voulons parler des *fora* et des *conciliabula*. Ces centres administratifs ont un conseil local souvent appelé sénat (*decuriones*)¹, et des magistrats élus par les habitants du *forum* ou du *conciliabulum* ; mais leurs fonctionnaires ne sont compétents que dans les questions de police intérieure. Toute décision prise en dehors de leurs attributions légales doit être approuvée par les autorités constituées du municipe, c'est-à-dire par les duumvirs, ou, s'il s'agit d'une affaire importante, par l'*ordo decurionum*. La personnalité civile, en effet, n'est accordée ni aux *vici* ni aux *fora* ou *conciliabula* ; mais ces derniers peuvent justifier qu'ils possèdent des ressources suffisantes pour subvenir à leurs propres besoins, et obtenir, à l'aide de cette preuve, leur érection en municipes².

¹ Lex Jul., C. 85-86. — Liv. VII, 15.

² C. I., II. 1041.

CHAPITRE IV

Modifications successives apportées à l'organisation du sénat municipal

L'ère de prospérité des municipes avait commencé, pour ainsi dire, en même temps que le régime impérial ; cette prospérité dura, sans subir de graves atteintes, pendant la période glorieuse et florissante de ce régime ; mais, dès que l'Empire fut livré aux luttes intestines, dès que le moindre soldat de fortune put aspirer au trône, on vit se manifester dans l'organisation municipale les premiers symptômes de décadence. Le sort du municipe était, en effet, intimement lié à celui du pouvoir central ; il devait passer par les mêmes épreuves, subir les mêmes vicissitudes. En temps de paix, l'empereur respectait le gouvernement intérieur des villes et n'exigeait que le paiement de l'impôt légalement établi ; mais si la guerre ou la sédition venaient à éclater, il se voyait contraint, pour subvenir aux dépenses souvent considérables qu'elles entraînaient, de frapper l'Italie et les provinces de contributions extraordinaires.

Comme les prescriptions de l'édit n'étaient pas toujours accueillies sans résistance par l'*ordo decurionum*, l'empereur donna aux fonctionnaires, qu'il déléguait pour le représenter, les pouvoirs les plus étendus, avec le droit de prendre part à l'administration de la cité et de s'immiscer peu à peu dans la gestion des affaires ; il diminuait ainsi les privilèges des décurions, tout en augmentant leurs charges. Ces mesures de rigueur, appliquées d'une façon arbitraire, ne tardèrent pas à amener la ruine du régime municipal : « La plus grave peut-être des maladies dont l'Empire est mort, écrit M. Boissier, c'est le mauvais état des finances publiques. Les guerres extérieures et intérieures, qu'il fut obligé de soutenir pendant le III^e siècle, les avaient épuisées. La misère ayant augmenté et la population se faisant de plus en plus rare, l'impôt devint trop lourd et fut recouvré difficilement ¹. » C'est, en effet, à partir de Septime Sévère et de Caracalla que le pouvoir central vit ses forces s'amoindrir. Il se trouva bientôt en présence de barbares qu'il lui fallait repousser, de soldats factieux qui suscitaient des troubles à l'intérieur et se montraient chaque jour plus exigeants ; aussi chercha-t-il à établir un système puissant de centralisation administrative, pour se créer de nouvelles ressources et faire affluer vers Rome les richesses qui lui manquaient complètement : « Le système de gouvernement, qui commença à Dioclétien et finit à Honorius, n'avait d'autre objet que d'étendre sur la société un réseau de fonctionnaires sans cesse occupés à en extraire les ri-

¹ Gaston Boissier, *La fin du paganisme*, t. II, p. 440.

chesses et les forces, pour aller ensuite les déposer entre les mains de l'empereur¹. »

Le mouvement, commencé au III^e siècle, se propagea et grandit pendant le IV^e; le despotisme impérial tendit de plus en plus à rendre tout-puissants les gouverneurs de provinces et à soumettre l'*ordo decurionum* aux vexations les plus arbitraires. Le décurionat, jusque-là fort recherché, cessa d'être considéré comme un honneur. Dès lors, le recrutement s'opéra difficilement². On en vint non seulement à dédaigner, mais encore à redouter d'être élu au sénat, car les charges qui pesaient sur ses membres devenaient accablantes. Quelques-uns cherchèrent même à se soustraire, soit par la fuite, soit par d'autres moyens, à leurs obligations et les empereurs furent obligés d'édicter des mesures sévères, pour prévenir toute tentative de résistance : « Une loi de Marc-Aurèle, insérée dans le Digeste, parle des décurions qui le sont de leur plein gré et de ceux qui ne le sont que par force. C'était pourtant le siècle des Antonins, le temps le plus beau, le plus florissant de l'Empire, et déjà se montraient à la surface les maladies cachées qui devaient le perdre³. »

Nous examinerons rapidement la situation faite aux décurions pendant cette période; nous dirons ensuite quelques mots de leurs attributions nouvelles.

¹ M. Guizot, *Essais sur l'hist. de France*, p. 14.

² Déjà dans Pline le Jeune (*Epist.* X, 114), il est question de ceux qu'on fait décurions malgré eux.

³ Gaston Boissier, *Fin du paganisme*, t. II, p. 414.

Dès la fin du II^e siècle, les comices disparaissent¹ et le droit d'élire les magistrats passe au sénat municipal ou plutôt à la curie, car à cette époque, surtout à partir du IV^e siècle, le sénat est généralement connu sous le nom de *curia* et les décurions sous celui de *curiales*.

Les *duumvirs*, nommés par l'*ordo*, sont pris parmi les décurions ; mais ils perdent quelques-uns de leurs privilèges, entre autres celui de procéder à la *lectio senatus*. La curie choisit elle-même ses membres² ; aussi l'*adlectio inter decuriones* n'est-elle plus une exception, mais le mode ordinaire de recrutement, qui prend le nom de cooptation. Le candidat doit réunir certaines conditions, dont la principale est le paiement d'un cens, fixé d'abord à cent mille sesterces, mais abaissé plus tard : sous Constantin, il suffit d'avoir vingt-cinq *jugera* ou arpents de terre³. Le nombre de suffrages obtenus sert à déterminer l'ordre dans lequel les nouveaux décurions seront appelés à voter ou à exprimer leur avis⁴.

A mesure que les honneurs sont moins recherchés, on rend leur accès plus facile : les *incolæ*, comme les *municipes*, peuvent entrer au sénat ; la dignité curiale devient héréditaire. Le titre de *curialis* ne constitue plus un privilège personnel, mais une condition sociale, qui

¹ Conf. Mommsen, *Droit pub. rom.*, t. VI, 2^e p., p. 472, et Marquardt, *Organ. de l'Emp. rom.*, t. I, p. 198.

² L. 6, § 5, D. 50, 2.

³ Code Théod., XII, I, 33.

⁴ L. 6, § 5, D. 50, 2.

s'acquiert par la naissance : à dix-huit ans , le fils de curial devient curial lui-même ¹ ; mais il est, dès sa naissance, *subjectus curiæ*, si le père appartient à la curie au moment de la conception. On se réfère, en effet, à cette époque pour déterminer la condition de l'enfant. Quand le père est relégué ou rayé de l'ordre avant la conception, le fils naît plébéen ² ; si la radiation n'est que temporaire, l'enfant conçu et né pendant l'intervalle devient *subjectus curiæ* ³. Toutefois, dans le cas exceptionnel où le père, plébéen au moment de la conception, est élu décurion avant la naissance, l'enfant, qui devrait naître plébéen, est déclaré curial ⁴.

On devient aussi curial par adoption quand l'adoptant fait partie de l'ordre ⁵ : l'adopté conserve les droits qu'il tient de sa naissance, mais l'émancipation lui fait perdre sa nouvelle qualité ⁶.

L'enfant naturel du décurion, étant incapable de lui succéder, n'est pas, en naissant, *subjectus curiæ* ; mais son père peut quelquefois l'offrir à la curie et lui faire obtenir, par ce moyen, une partie des droits réservés aux enfants légitimes.

La condition des enfants naturels était, en effet, très précaire ; ils n'avaient aucun droit de succession *ab intestat* sur les biens de leur père, et ne pouvaient même rien recevoir de lui par donation ni par testament, s'il

¹ Code Théod., XII, I, 7.

² L. 2, § 3 et 4, D. 50, 2.

³ L. 2, § 3, eod. tit.

⁴ L. 2, § 6, eod. tit.

⁵ L. 4, C. 10, 31.

⁶ L. 16, D. 50, 1.

laissait en mourant des parents légitimes pour héritiers *ab intestat* ¹.

L'empereur Théodose décida que tout citoyen, appartenant ou non à la curie, pourrait, s'il n'avait pas d'enfants légitimes et s'il possédait au moins vingt-cinq *jugera*, offrir à la curie de sa ville ses enfants naturels ou quelques-uns d'entre eux, et leur donner même la totalité de ses biens par donation entre vifs ou par testament. La même faculté lui était accordée à l'égard de sa fille née hors mariage, si celle-ci épousait un curial ².

A ce privilège on en ajouta d'autres. L'enfant naturel offert à la curie eut le droit de recueillir la succession *ab intestat* de son père et demeura soumis à la puissance paternelle ³ : sa condition fut dès lors complètement assimilée à celle de l'enfant légitime ; aussi l'oblation à la curie devint-elle indirectement un mode de légitimation. Justinien reconnut définitivement ce nouveau mode, en autorisant même ceux qui avaient des enfants légitimes à l'employer.

D'après la Novelle 89, tout citoyen peut, quel que soit le nombre de ses enfants légitimes, offrir à la curie de sa ville natale ses enfants naturels. Il n'est pas nécessaire qu'il prenne durant sa vie cette disposition : l'oblation à la curie faite par testament est parfaitement valable ⁴. Bien plus, les enfants naturels peuvent s'offrir eux-mêmes à la curie après la mort de leur père et

¹ L. 1. C. 5, 27.

² L. 3, C. 5, 27.

³ L. 4, C. *ibid.*

⁴ Nov. 89, cap. 11, § 1.

obtenir ainsi tous les droits réservés aux enfants légitimes : ils deviennent à la fois *curiales* et *legitimi* ; mais il faut, dans ce cas spécial, que le défunt n'ait laissé aucun enfant légitime ¹.

Quant à la situation faite à l'enfant offert à la curie, ou à la fille naturelle qui épouse un curial (car Justinien n'établit aucune différence entre les deux conditions), elle est exactement la même que celle de l'enfant légitime : « *Erit patri et ab intestato successor et ex voluntate, nihil dissimilis legitimis, et ex donatione percipere poterit patris,* » dit la Novelle, qui ajoute toutefois que l'enfant ainsi légitimé ne pourra, en aucun cas, recevoir une part supérieure à celle de l'enfant légitime le moins prenant ².

Si l'enfant naturel s'est offert à la curie ou s'il a consenti à l'oblation faite par son père, il est obligé d'accepter la succession de ce dernier ; Justinien lui refuse, en effet, le bénéfice d'abstention. Quand il meurt lui-même intestat et sans postérité, la curie hérite des trois quarts de ses biens ³. S'il ne laisse que des enfants naturels, il peut les offrir à la curie par une disposition testamentaire et leur laisser la totalité de ses biens : la part de ceux qui renoncent revient à ceux qui acceptent ; mais s'ils renoncent tous, les trois quarts de l'hérédité sont dévolus à la curie ⁴.

L'oblation à la curie n'établit d'ailleurs aucun lien de parenté ; c'est seulement à l'égard de son père que

¹ Nov. 89, cap. II, § 1.

² *Id.*, cap. III pr.

³ *Id.*, cap. V et VI.

⁴ *Id.*, cap. VI.

l'enfant est considéré comme légitime. Il acquiert comme tel la qualité d'héritier, est soumis à la puissance paternelle et vient en concours, pour le partage de l'hérédité, avec les autres enfants légitimes ; mais sa situation à l'égard de sa mère ne se modifie pas et il reste étranger à la succession des parents agnats ou cognats de son père, de même que ceux-ci ne sont point appelés à lui succéder ¹.

Malgré les divers avantages attachés à la qualité de décurion, le recrutement du sénat municipal devenait de plus en plus difficile. En vain avait-on supprimé la formalité de l'élection pour les citoyens riches, qui s'offraient eux-mêmes à la curie ; en vain déclarait-on que l'entrée au sénat était non seulement une faveur, mais un droit pour tout propriétaire de vingt-cinq arpents, et qu'il lui suffisait de vouloir appartenir à la curie pour y être immédiatement admis : les candidats ne se présentaient plus. Quand ils firent complètement défaut, on rendit obligatoire la dignité curiale, et les membres élus n'eurent pas le droit de refuser l'honneur qu'on leur faisait ni les charges qu'on leur imposait. Chacun d'eux avait bien le *jus nominandi potiolem*, c'est-à-dire la faculté de désigner un de ses concitoyens plus apte que lui aux fonctions curiales ; mais, s'il échouait dans sa présentation, il ne lui restait plus que la ressource illusoire d'un recours au gouverneur de la province.

Valentinien alla plus loin encore : il imposa la qualité de *curiales* aux fils de vétérans qui avaient déserté ²;

¹ *Id.*, cap. iv.

² L. 5, *De re milit.*, code Théod.

c'était transformer en pénalité une charge jusqu'alors considérée comme un honneur. Il est vrai que Théodose rapporta cette mesure et interdit d'infliger la curie à titre de peine¹; mais on n'en continua pas moins, sous ses successeurs, d'enrôler malgré eux les membres du sénat, sans tenir aucun compte de leurs protestations ni de leurs tentatives de résistance.

On en vint même à regarder la fonction de curial, non plus comme un droit, mais comme une véritable source d'obligations que les *infames* ne pouvaient éviter²; aussi les empereurs chrétiens, qui frappaient les infidèles, les hérétiques, les juifs de nombreuses incapacités, se gardaient-ils de les expulser de la curie. On leur eût, en réalité, accordé une faveur, en leur conférant l'immunité³. Toutefois, comme la qualité de curial ne pouvait être pour eux un honneur, Justinien les priva des privilèges attachés à cette qualité; il les laissa au contraire soumis à toutes les charges⁴.

Quelles étaient donc ces charges si écrasantes qui faisaient dédaigner et redouter la dignité curiale? Elles étaient fort nombreuses; mais la principale était l'obligation de percevoir l'impôt, *cura exigendi tributi*: « Comme les empereurs ne voulaient rien perdre, et qu'ils obligeaient les villes à payer la somme à laquelle on les avait taxées, les *curiales* ou décurions, c'est-à-dire les membres du conseil de la cité, étaient forcés de fournir de leur fortune ce qui manquait. Le résultat de

¹ L. 38, C. 10, 31.

² L. 1, C. 10, 57.

³ L. 7, C. 1, 5.

⁴ Nov. 43.

ces mesures fut qu'on ne trouva plus de *curiales*¹. »

L'autorité supérieure fixait, en effet, pour chaque cité, le chiffre de l'impôt foncier (*capitatio terrena*). Les *curiales* devaient le recouvrer et compléter ce qui manquait sur leur fortune personnelle²; ils étaient responsables envers le fisc, qui les contraignait à combler le déficit de leurs propres deniers.

On comprend que les *curiales* soient ainsi devenus, comme le dit Salvien³, « autant de tyrans » pour leurs concitoyens, tyrans malgré eux, si l'on peut dire, mais intraitables, puisque leur fortune était en jeu. Une Novelle de Majorien les appelle « le nerf de l'État et les entrailles de la cité⁴. »

Les décurions sont soumis en outre aux corvées pour l'entretien des relais de poste; ils sont tenus de fournir des logements aux troupes de passage⁵.

Comme ils doivent régler le budget municipal et veiller à son équilibre, leur responsabilité est atteinte si cet équilibre est rompu; ils sont obligés alors d'acquitter, à l'aide de leurs ressources personnelles, l'excédent des dépenses sur les recettes. Enfin ils supportent seuls un impôt extraordinaire appelé *aurum coronarium*; cet impôt consiste dans le paiement d'une somme plus ou moins considérable qui est due à l'em-

¹ Gaston Boissier, *Fin du pagan.*, t. II, p. 440. — Conf. Marquardt, *Organis. de l'emp. rom.*, t. I, p. 288.

² Daremb. et Sagl., *Dict. des ant.*

³ « *Quæ enim sunt non modo urbes, sed etiam municipia atque vici, ubi non quot curiales fuerint, tot tyranni sint?* » Salvien, *De gub. Dei*, V, 4.

⁴ Majorien, *Septième Novelle, De curialibus*.

⁵ Daremb. et Sagl., *Dict. des ant.*

pereur, à l'occasion de certains événements solennels ¹.

Les magistrats municipaux sont astreints aux mêmes charges pécuniaires que les autres décurions ; mais ils ont de plus des dépenses spéciales, car leur fonction les oblige à donner au peuple des festins et des jeux publics qu'ils organisent à leur frais ² : « Un magistrat de petite ville se croyait obligé de donner des repas et des jeux à ses administrés, de paver les rues, de réparer les aqueducs et les temples ou d'en bâtir de nouveaux ³. » Peu de fortunes pouvaient résister à de pareilles prodigalités.

La curie elle-même avait, en matière de donation et de succession, des droits assez importants sur les biens de ses membres. Déjà, nous l'avons vu, la faculté d'aliéner ses propriétés foncières avait été retirée au décurion ; il ne pouvait les vendre sans l'autorisation du gouverneur de la province. Cette mesure n'atteignait pas les dispositions à titre gratuit ; mais on frappa bientôt les donations entre vifs et les legs, quand le bénéficiaire n'était pas décurion, d'une contribution spéciale appelée *denarismus* et perçue au profit de la curie ⁴.

De plus, lorsque le décurion mourait intestat et sans héritiers légitimes, ses biens étaient dévolus à la curie ⁵. S'il laissait un héritier n'appartenant pas à la curie, celle-ci avait droit au quart de la succession ⁶.

¹ L. 3, C. Th. 12, 13.

² L. 1, C. 11, 40.

³ G. Boissier, *Fin du pagan.*, t. II, p. 414.

⁴ L. 107 et 123, C. Théod., 12. 1.

⁵ L. 4, C. 6, 62.

⁶ L. 1, C. 10, 34.

Enfin, quand, à la suite de certaines peines, les biens d'un décurion étaient confisqués, ces biens étaient attribués à la curie, en totalité si le propriétaire déposé n'avait pas d'enfants, pour moitié s'il ne laissait que des filles et aucun agnat membre du collège des *curiales*.

Les agnats décurions, en concours avec des filles, excluaient la curie et prenaient à eux seuls, grâce à leur qualité de *curiales*, la moitié des biens confisqués ¹.

Ne pouvant faire face à leurs obligations multiples, les membres du sénat municipal ne songeaient qu'à fuir ou à abdiquer leur dignité : « Aussi essayait-on de se dérober à ces lourdes charges par quelque prétexte honnête. On demandait à l'empereur, et, si l'on avait auprès de lui quelques amis puissants, on finissait par obtenir l'exemption des honneurs publics. Il en résulta qu'avec le temps le nombre des exemptés s'accrut, et qu'on ne trouva plus assez de citoyens pour être magistrats..... On se cachait, on fuyait pour éviter d'être *curialis* ; mais la loi implacable poursuivait les récalcitrants jusque dans les déserts et chez les Barbares, et, quand elle avait pu mettre la main sur eux, les ramenait sans miséricorde à ces dignités dont elle avait fait un supplice ². »

Il y avait cependant quelques causes d'exemption légale ; ainsi les armateurs, qui affectaient leurs navires au transport du blé, pour l'approvisionnement de la

¹ L. 10, C. 9, 49.

² Gaston Boissier, *Fin du paganisme*, t. II, p. 410, 414.

ville, étaient dispensés des charges de la curie : on ne pouvait, sans leur consentement, les inscrire sur l'Album ¹; il en était de même des vétérans ². Le bénéfice de l'immunité s'étendait encore aux fils du décurion, quand leur père s'était lui-même volontairement offert à la curie ³; il s'appliquait même, en vertu d'une constitution de Valens, à l'enfant dont le père était décurion, mais dont la mère appartenait à la maison de l'empereur ⁴.

Enfin différents privilèges, dus à la faveur impériale, relevaient de toutes leurs obligations, les *curiales* assez heureux pour les obtenir. C'est ainsi que l'immunité était attachée :

1° Au titre de *clarissime* : l'honneur d'être admis à faire partie de l'ordre sénatorien était réservé au décurion ayant exercé successivement toutes les fonctions municipales ; l'empereur le récompensait de ses services en lui accordant les *codicilli clarissimatus* ⁵.

2° A la dignité purement honorifique de *comes* : la *comitiva* était conférée au curial qui s'en était rendu digne par de nombreuses preuves de dévouement envers sa patrie ⁶.

3° A certaines fonctions, telles que celles de *patricius*, *consul*, *magister militum*, *præfectus prætorio*, dont les titulaires étaient nommés par l'empereur ⁷. Anastase

¹ L. 9, § 1, D. 50, 2.

² L. 5, § 2, D. 49, 18.

³ L. 4, C. 10, 43.

⁴ L. 29, C. 10, 31.

⁵ L. 180, 182, C. Th. 12, 1.

⁶ L. 75, *eod. loco*.

⁷ L. 64, C. 10, 31.

étendit même le bénéfice de l'exemption des charges curiales au *quæstor sacri palatii*, au *comes rerum privatarum* et aux autres dignitaires immédiatement attachés à sa personne ¹.

La concession de ces prérogatives aux membres de la curie ne fit qu'aggraver la situation déjà très précaire du régime municipal. Dans chaque ville, ce fut une lutte acharnée pour se concilier les bonnes grâces de l'empereur, lutte dans laquelle les décurions les plus ambitieux l'emportaient presque toujours sur leurs collègues, plus dignes peut-être, mais moins adroits ou moins heureux.

Les faveurs impériales devinrent le prix de l'intrigue ou d'une influence habilement acquise. Dès lors, les rangs des *curiales* s'éclaircirent peu à peu et la curie perdit la plupart de ses membres, car, comme le fait fort justement remarquer M. Guizot ², « à mesure que les revenus des villes diminuaient, leurs charges augmentaient et retombaient sur les décurions ; à mesure qu'augmentaient les charges des décurions, le privilège venait diminuer leur nombre. »

Ceux qui échouaient dans leurs démarches auprès de l'empereur cherchaient à prendre des mesures efficaces pour fuir leur triste condition ; mais c'est en vain qu'ils s'enrôlaient dans l'armée, en vain qu'ils essayaient de se faire colons ou d'entrer dans les ordres : tous ces moyens d'éviter la curie leur furent successivement

¹ L. 65, C., *cod. titul.*

² *Essais sur l'hist. de France*, p. 14.

enlevés. On ne regarda plus le colonat comme une cause d'excuse¹; on interdit aux décurions le service militaire²; on leur défendit enfin, sous Honorius et Arcadius, d'aspirer au sacerdoce, quand bien même ils auraient fait à la curie l'abandon complet de leurs biens³. S'ils ne craignaient pas d'enfreindre ces dispositions, ils pouvaient être, par ordre de l'empereur, réintégrés de force dans leurs fonctions. Bientôt ils n'eurent même plus la liberté d'aller se reposer à la campagne, sans craindre de voir confisquer leurs propriétés rurales⁴.

Exaspérés par tant de rigueurs, les décurions désertèrent en masse. Les uns s'enfuirent dans les bois ou se cachèrent dans les cavernes, pour échapper aux poursuites dirigées contre eux; les autres se réfugièrent chez les Barbares. Aussi les curies des municipes ne comptaient-elles plus, à l'époque de Justinien, qu'un nombre très restreint de membres⁵.

II

Au début de cette période, les attributions du sénat municipal sont assez étendues. Il exerce, en effet, outre les différentes fonctions dont il était déjà

¹ L. 4, § 2, D. 50, 5.

² L. 17 et 55, C. 10, 34.

³ L. 12, C. 4, 3.

⁴ L. 4, C. 10, 37.

⁵ Nov. 38, *præf.* — Conf. Marquardt, *loc. cit.*, p. 289-290.

investi, les droits jusque-là réservés aux comices : c'est lui qui nomme les magistrats municipaux, les augures, les pontifes. Il est vrai que ces deux dernières catégories de dignitaires disparaissent bientôt avec les progrès constants du Christianisme. L'*ordo Augustalium* lui-même, après avoir végété pendant quelque temps, fut définitivement supprimé sous Constantin, à la suite de la reconnaissance légale de la religion chrétienne.

La curie désigne chaque année les titulaires des *honores* et des *munera* ; elle règle les cérémonies publiques, décide les travaux qu'elle juge nécessaires, contrôle la gestion des biens et des finances de la cité. Mais son autorité ne tarda pas à devenir plutôt nominale que réelle, et l'extension continue des pouvoirs accordés aux fonctionnaires du gouvernement la rendit illusoire. En droit, l'administration était encore conférée à la curie ; en fait, elle appartenait au gouverneur de la province, qui ne manquait jamais d'intervenir dans les affaires importantes.

Cette ingérence souleva d'abord quelques protestations ; mais, devant l'inutilité de leurs efforts, les décurions se résignèrent et prirent l'habitude de soumettre presque tous leurs décrets à l'approbation des *præsides provincie*. L'audace de ces derniers ne fit que s'en accroître et bientôt le peuple des municipes se vit simultanément en proie aux vexations du gouverneur et aux exigences des *curiales* cherchant à recouvrer l'impôt.

De toutes parts, des suppliques furent adressées à l'empereur, pour protester contre cet état de choses ; aussi Valentinien, voulant mettre un terme à ces abus,

institua-t-il, en l'an 364, la charge de *defensor civitatis* ¹.

Cette nouvelle dignité n'exista d'abord que dans quelques villes ; il fallait demander à l'empereur une autorisation spéciale. Plus tard, elle fut établie dans tous les municipes.

La constitution de Valens et de Valentinien, qui décide la nomination, dans certaines cités de la province d'Illyrie, d'un *defensor civitatis*, a été retrouvée, en 1836, par Baudi di Vesme ². Elle est adressée à Probus, alors préfet du prétoire d'Italie ³, et porte la date du 27 avril 364.

Aux termes de cette constitution, les *defensores* sont nommés par le préfet du prétoire, qui doit choisir des hommes intègres, jouissant d'une bonne réputation, mais n'appartenant pas à l'*ordo decurionum* ⁴. C'est, en effet, en faveur de la *plebs* qu'est instituée la charge de *defensor* ; pour désigner les nouveaux dignitaires, les empereurs se servent de l'expression « *patroni* ⁵ », montrant ainsi qu'ils veulent leur donner la mission spéciale de protéger les classes inférieures contre la tyrannie

¹ L. 4-6, C. 4, 55.

² M. Chénon, *Nouvelle revue historique de droit*, année 1889, p. 325 et s.

³ Ce Probus fut plus tard préfet du prétoire en Illyrie même.

⁴ Le préfet du prétoire est invité à désigner, autant que possible, comme *defensor*, soit un ancien gouverneur de province, soit un fonctionnaire du palais (palatinus).— L. 4 et 2, C. Theod., 1, 29.

⁵ Quoique ce point ait été contesté, nous croyons inutile de faire observer que les *patroni*, dont il s'agit ici, n'ont rien de commun avec les *patroni* du municipe ; ceux-ci, choisis par les décu-

des *curiales* et contre les excès de pouvoir des gouverneurs. Les *defensores* sont investis d'une autorité assez considérable et le gouverneur de la province doit leur témoigner une certaine déférence ; il est tenu notamment de les recevoir, toutes les fois qu'ils manifestent le désir de s'entretenir avec lui ¹.

Toutefois, il devint bientôt évident que l'organisation nouvelle ne réalisait pas complètement les espérances qu'elle avait fait naître. Nommé par le préfet du prétoire, étranger à la cité dont il devait sauvegarder les droits, le *defensor* ne montrait que peu de sollicitude pour les intérêts dont il avait la garde, et négligeait souvent de s'acquitter de la mission qui lui était confiée. Les empereurs ne tardèrent pas à reconnaître qu'il était préférable de laisser aux intéressés eux-mêmes le soin de choisir leur *defensor* ; aussi Valentinien, Théodose et Arcadius décidèrent-ils, dans une constitution qui porte la date du 25 janvier 387, d'accomplir cette réforme ².

Le *defensor* est nommé par tous les habitants de la cité : le peuple, le clergé, les décurions prennent part à l'élection ³. A la différence des autres magistrats municipaux, il doit appartenir à la *plebs* et il ne peut être choisi parmi les décurions ⁴. Il est élu pour cinq

rions et appelés par eux à l'honneur de figurer sur l'Album, n'exercent aucun pouvoir et n'ont qu'une autorité morale résultant de leur influence. — Conf. Chénon, *Nouv. rev. hist. de droit*, ann. 1889, p. 324.

¹ M. Chénon, *loc. cit.*

² *Id.*

³ L. 8, C. 1, 55.

⁴ L. 2, *ibid.*

ans; mais sa nomination doit être ratifiée par le préfet du prétoire ¹, qui seul a le droit de le destituer, s'il remplit mal les fonctions de sa charge, ou s'il a brigué la dignité qui lui est conférée ².

Veiller au maintien de l'ordre dans le municipale, signaler à l'empereur et au préfet du prétoire ³ les mesures arbitraires prises par ceux qui le représentent ou les excès commis par les décurions chargés de percevoir l'impôt, réprimer en un mot les abus et les violences, telles furent en principe les attributions du *defensor civitatis* ⁴. Mais on ne tarda pas à les étendre, et, dans un certain nombre de villes, le *defensor* remplaça les *duumvirs*. Parfois il préside la curie et détient, en l'absence du gouverneur, l'autorité suprême ⁵. Il peut avoir la juridiction sur tout le territoire du municipale et juger au civil jusqu'à 50 solides ⁶; ce taux fut même élevé par Justinien à 300 solides ⁷. Au criminel, il punit les délits de moindre importance et défère les causes plus graves au préfet du prétoire, avec lequel il correspond directement ⁸.

Il est enfin chargé, en l'an 413, s'il n'y a pas de magistrats dans la cité, de l'insinuation des dispositions testamentaires ou des donations ⁹. Cette formalité, dont

¹ L. 8 pr, *ibid.*

² Conf. M. Chénou, *Nouv. rev. hist.*, ann. 1889, p. 332 et s.

³ L. 8, § 1, C. 1, 55.

⁴ L. 4, C. 1, 55.

⁵ Nov. 13, cap. 3, § 1.

⁶ L. 1, C. 1, 55.

⁷ Nov. 13, cap. 3, § 2.

⁸ L. 8, § 1, C. 1, 55.

⁹ L. 8, C. Théod. 8, 12.

les *curiales* doivent surveiller avec soin l'accomplissement, présente une grande utilité pour la perception de l'impôt ; elle permet, en effet, de suivre les biens entre les mains des divers détenteurs et de réclamer aux véritables propriétaires la *capitatio terrena*.

Le *defensor* devint ainsi peu à peu un véritable magistrat. Ses attributions se modifièrent : au lieu de veiller aux besoins et aux droits des classes inférieures, il fut spécialement chargé par l'empereur de protéger les intérêts des *possessores*. Les propriétaires se voyaient, en effet, accablés par les impôts de plus en plus écrasants qui pesaient sur eux, et il devenait urgent de les défendre contre les exactions tyranniques dont ils étaient l'objet, car les empereurs se rendaient bien compte que la ruine complète de la propriété foncière ne tarderait pas à entraîner celle de l'Empire lui-même¹. Ce fut donc vers ce but que se concentrèrent les efforts et les préoccupations du *defensor*. Bientôt la plèbe ne concourut même plus à l'élection : à partir de l'an 409, le *defensor* fut nommé exclusivement par la partie aristocratique de la cité, c'est-à-dire par l'évêque, les membres du clergé, les anciens magistrats (*honorati*), les propriétaires fonciers (*possessores*) et les *curiales*. Il s'ensuivit que la plèbe, privée de toute protection et voyant qu'aucune mesure n'intervenait pour réprimer les vexations multiples dont elle était sans cesse la victime, déserta les villes pour se réfugier à la campagne. La religion elle-même fut quelquefois atteinte par cette institution, qui avait cependant la mission spéciale de la

¹ M. Chénon, *Nouv. rev. hist. de droit*, ann. 1889, p. 338.

défendre. Malgré les constitutions des empereurs, qui déclaraient en termes formels que le *defensor* devait être catholique, et qui exigeaient de lui l'engagement de combattre les hérésies, il arriva que certaines cités élevèrent à la dignité de *defensor* des Juifs ou des Samaritains¹ ; ces infidèles étaient naturellement tentés de profiter de l'autorité dont ils jouissaient, pour persécuter les Chrétiens.

Un tel état de choses ne pouvait durer. En 458, Majorien rétablit l'élection par le suffrage universel et déclara que le *defensor* emploierait son autorité « à protéger la plèbe de la cité », et à lui adresser des rapports « sur toutes les matières d'intérêt public² ». L'empereur, disait la Novelle, espère que les habitants des villes quitteront les campagnes et les déserts où ils se sont réfugiés, pour reprendre, sous la garde des défenseurs, leurs domiciles abandonnés³ ».

Complétant les dispositions précédentes, l'empereur Justin interdit de choisir pour *defensores* des Samaritains, des Juifs, des païens ou des hérétiques, « *ne habeant licentiam vexare aut judicare Christianos aut episcopos*⁴ ».

De nombreuses modifications sont en outre apportées aux attributions du *defensor*. A partir de Justinien, il peut infliger la torture, pourvu qu'elle ne soit pas trop cruelle⁵ ; il est tenu d'assurer l'exécution des édits contre

¹ M. Chénon, *loc. cit.*

² Nov. Major, 8 id. mai 458.

³ Nov. Major, 8 id. mai 458. — Conf. Chénon, *Nouv. rev. hist. de droit*, ann. 1889, p. 343.

⁴ L. 42, C. 1, 5.

⁵ L. 5, C. 1, 55.

les hérétiques et se voit refuser tout droit d'intervenir en leur faveur ou de les protéger¹ ; enfin, il est définitivement chargé de l'insinuation des donations entre vifs ou par testament².

Justinien modifia également la durée de ses fonctions : il la réduisit à deux ans³, et supprima l'incapacité qui frappait les membres de la curie ; tout citoyen jouissant d'une bonne réputation put désormais, pourvu qu'il fût catholique, être élevé à la dignité de *defensor*⁴. Ajoutons que l'évêque de la ville était souvent appelé par ses concitoyens à exercer cette charge : on le regardait, avec raison, comme le personnage le plus digne de remplir dans la cité le beau rôle d'arbitre et de pacificateur.

Les autres magistrats municipaux sont les mêmes que pendant la période précédente ; mais les duumvirs se voient enlever la plupart de leurs attributions. Avant l'apparition du *defensor civitatis*, ils ont encore une certaine compétence : ils président le sénat, veillent à l'exécution de ses décrets, exercent la juridiction gracieuse et contentieuse. Toutefois en matière contentieuse leurs pouvoirs sont fort restreints : au civil, le taux qu'ils n'ont pas le droit de dépasser est de plus en plus abaissé⁵ ; au criminel, ils ne sont plus guère chargés que de l'instruction des affaires.

Chaque année, les duumvirs dressent une liste des

¹ L. 8 et 5, C. 1, 55.

² Nov. 15, cap. 3 pr.

³ Conf. M. Chénon, *loc. cit.*, p. 354 et s.

⁴ Nov. 15.

⁵ L. 1, § 2, C. Théod. 11, 31.

citoyens qu'ils jugent aptes à remplir les *munera* et présentent cette liste au sénat. Celui-ci désigne lui-même les différents titulaires ; mais il est toujours libre d'écarter les candidats proposés. Toute nomination faite en dehors de la curie est nulle de plein droit ¹, à moins que les magistrats n'aient agi en vertu d'une délégation expresse ².

La curie procédant elle-même à la *lectio* de ses membres, le rôle des *quinquennales* n'a plus sa raison d'être. Cependant la dignité de *quinquennalis* n'est pas supprimée ; elle est décernée, à titre honorifique, aux magistrats qui, tous les cinq ans, inscrivent sur l'Album les noms des nouveaux membres élus par le sénat ou entrant volontairement dans l'ordre.

Les duumvirs, les édiles et les questeurs sont pris parmi les décurions ³ ; la curie les nomme par décret ⁴ ; mais son choix doit être ratifié par le gouverneur de la province ⁵. Les magistrats en exercice ont le droit de proposer leurs successeurs et de les faire agréer par la curie ; si les candidats qu'ils présentent sont acceptés, ils restent responsables de leur gestion ⁶. Le fonctionnaire régulièrement élu peut user du *jus nominandi potioorem* ou faire valoir les causes d'excuse qui lui sont applicables ⁷ ; il peut en outre interjeter appel devant le pré-

¹ L. 27, C. 7, 62.

² L. 6, § 1, D. 3, 4.

³ L. 7, § 2, D. 50, 2.

⁴ L. 45, C. 40, 31.

⁵ L. 8, C. 40, 70.

⁶ L. 4 et 2, C. 44, 33.

⁷ Pour lui faciliter l'exercice de ce droit, on exigeait que la no-

sident de la province, seul compétent en matière d'élection.

Les finances de la commune sont administrées par le *curator reipublicæ* : ce magistrat doit rendre compte de sa gestion au sénat municipal ; mais en fait il est sous la dépendance absolue des fonctionnaires impériaux et n'agit guère sans leur assentiment. Du reste, sa mission devient de jour en jour plus difficile à remplir, car les dépenses augmentent, en même temps que les recettes diminuent ; aussi, dans la plupart des villes, le budget communal est-il fort obéré à l'époque de Justinien.

Les revenus consistent toujours soit dans les contributions perçues au profit de la curie ¹, soit dans l'intérêt des capitaux ², soit dans le produit des baux perpétuels ou temporaires qui permettent d'affermir les propriétés foncières du municipe ³.

Les propriétés ont beaucoup perdu de leur importance ; les usurpations répétées des empereurs et les concussions multiples des fonctionnaires les ont considérablement amoindries, quoique Julien, et plus tard Théodose II, aient ordonné de restituer aux villes les biens illégalement enlevés.

Le tiers des revenus des biens communaux est affecté à la réparation des murs ⁴ et à l'entretien des monuments publics ; le reste doit être employé pour les be-

mination eût lieu trois mois au moins avant l'entrée en fonctions.

— L. 1, C. 1, 56.

¹ L. 10, C. 4, 61.

² L. 2, C. 11, 32.

³ C. 11, 69-70.

⁴ L. 3, C. 11, 69.

soins généraux de la cité ; mais ces ressources ne sont pas toujours suffisantes, et les empereurs prennent l'habitude d'abandonner à la ville un tiers des impôts perçus à leur profit¹. Sous les princes chrétiens, une partie des recettes est consacrée à la construction et à l'entretien de l'église catholique.

¹ L. 13, C. 4, 64.

CONCLUSION

La ruine définitive du régime municipal s'explique par une double raison : d'un côté, les villes étaient exposées sans cesse à de nouvelles contributions ; de l'autre, elles perdaient, avec les progrès constants du Christianisme, l'une des principales sources de leurs revenus. Les dons et les legs, que les citoyens riches avaient jusque-là faits à la curie, changeaient de direction ; ils ne s'adressaient plus qu'à l'Église, et cela à très juste titre, comme le fait remarquer M. Guizot : « C'était alors la seule association qui procurât à ses membres les joies de la vie intérieure, qui possédât, dans les idées et les sentiments qu'elle avait pour base, de quoi occuper les âmes fortes, exercer les imaginations actives, satisfaire enfin ces besoins de l'être intellectuel et moral, que ni l'oppression ni le malheur ne peuvent étouffer dans tout un peuple ¹. »

Le Christianisme répondait parfaitement à ces besoins de l'être intellectuel et moral, en détruisant les erreurs grossières et les préjugés du paganisme. Quoi de plus touchant, de plus attrayant, que cette religion pleine

¹ M. Guizot, *Essais sur l'hist. de France*.

de douceur et de grâce, qui promet aux croyants une félicité éternelle, en dédommagement des peines et des souffrances de la vie ! Il suffit d'en avoir une idée, même superficielle, pour comprendre aisément que les manifestations de la faveur populaire se soient portées sur l'Église, au détriment de l'administration municipale, surtout au moment où la curie n'offrait à ses membres que des épreuves et des vexations de toutes sortes. D'une part, des évêques et des prêtres sachant employer à des œuvres utiles et pleines d'intérêt les biens qui leur étaient confiés ; de l'autre, des fonctionnaires toujours insolents, souvent prévaricateurs, qui dilapidaient la plupart du temps en vaines prodigalités les sommes dont ils avaient la garde.

Le résultat de cette comparaison ne pouvait être douteux : les dons affluèrent à l'Église et le trésor communal s'appauvrit de plus en plus ; les magistrats locaux perdirent leur influence, et l'évêque devint le défenseur de la société chrétienne. Loin de s'opposer à cette évolution, les empereurs y contribuèrent puissamment. Comme la plupart d'entre eux appartenaient à la religion chrétienne, ils protégeaient leurs coreligionnaires et défendaient le clergé contre les magistrats. La curie était déserte, les magistrats n'avaient aucune autorité : le régime municipal n'existait plus.

Base fondamentale de ce régime, le sénat devait en effet l'entraîner dans sa chute. Durant sa prospérité, il avait fait la gloire du municipe ; mais, dès que ses rangs commencèrent à s'éclaircir, la constitution municipale ressentit les premières atteintes du mal qui devait l'emporter. Quand il cessa de fonctionner, ses membres

faisant complètement défaut, il laissait sans force et sans vitalité un régime dont il était l'élément essentiel.

Ses derniers vestiges disparurent, en Orient, vers la fin du ix^e siècle ; à cette époque, Léon le Philosophe abrogea définitivement, dans une constitution demeurée célèbre, les lois qui régissaient le municipale : « Elles imposaient aux décurions, dit-il, des charges intolérables, et, d'autre part, elles leur accordaient le privilège de gouverner la ville, en nommant les magistrats. Mais, comme les affaires civiles ont pris une autre forme et que l'administration de la cité dépend actuellement de la sollicitude impériale, ces dispositions errent en quelque sorte, sans objet et sans utilité, autour du sol légal : nous les abolissons par le présent décret ¹. »

En Occident, l'organisation municipale eut une durée plus longue et le temps seul la fit tomber en désuétude. Sans se conformer rigoureusement aux anciennes lois, on les conserva, suivant le témoignage de Sidoine Apollinaire ², comme un curieux monument du passé. Il est probable qu'elles fournirent l'idée première de l'émancipation des villes au xi^e siècle et qu'elles devinrent la base du nouveau régime communal.

¹ Novel. Léon, 46.

² Sed dum, per verba parentum,
Ignaras colimus leges, sanctumque putamus
Rem veterem per damna sequi, portavimus umbram
Imperii, generis contenti ferre vetusti
Et vitia, et solitam vestiri murice gentem
More magis quam jure pati.

DES ATTRIBUTIONS
DU CONSEIL GÉNÉRAL

ET

DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE

EN DROIT FRANÇAIS

INTRODUCTION HISTORIQUE

I

De l'administration départementale antérieurement à la loi du 10 août 1871. — Régime de centralisation administrative.

L'une des premières œuvres de l'Assemblée Constituante fut de supprimer l'ancienne organisation administrative de la France. La division en pays d'états et pays d'élections, qui créait entre les différentes parties du royaume certaines inégalités manifestes, ne pouvait se concilier avec l'état d'esprit novateur et égalitaire dans lequel se trouvaient alors la plupart des membres de l'Assemblée. Déjà, du reste, dans un rapport au roi, de Calonne avait reconnu la nécessité d'une réforme : « Un royaume, disait-il, composé de pays d'états, de pays d'élections, de pays d'administrations provinciales, de pays d'administrations mixtes ; un royaume dont les provinces sont étrangères les unes aux autres, où des barrières multipliées dans l'intérieur séparent

les sujets d'un même souverain, où certaines contrées sont affranchies totalement des charges dont les autres supportent tout le poids...., est nécessairement un royaume très imparfait, très rempli d'abus, et tel qu'il est impossible de le bien gouverner. »

Cette réforme, que semblait réclamer, dès 1787, le contrôleur général des finances, fut accomplie par la loi du 22 décembre 1789. La France était divisée en départements « tant pour la représentation que pour l'administration ¹. » Chaque département comprenait plusieurs districts ; leur nombre ne pouvait être inférieur à trois ni supérieur à neuf ². Enfin le district lui-même se subdivisait en cantons d'environ quatre lieues carrées ³.

Le département était administré par un conseil composé de trente-six membres, élus par les électeurs au second degré, c'est-à-dire par les électeurs que les assemblées primaires avaient choisis pour élire les représentants à l'Assemblée nationale. Les membres du conseil étaient nommés pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans. Un procureur général

¹ Le nombre des départements, fixé à 83 par la loi du 15 janvier 1790, fut porté plus tard à 86. En 1810, à la suite des conquêtes du premier empire, il atteignit le chiffre de 130 ; mais le traité du 20 novembre 1815 le ramena à ses anciennes limites. Trois nouveaux départements avaient été créés, en 1860, lors de l'annexion de la Savoie et du comté de Nice par le traité de Turin ; depuis la malheureuse guerre de 1870, qui nous priva de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine, la France ne comprend plus que 86 départements, non compris l'arrondissement de Bel-fort.

² L. du 22 déc. 1789, art. 2.

³ *Id.*, art. 3.

syndic, élu pour quatre ans par les mêmes électeurs, avait la mission spéciale de veiller aux intérêts du département et de le représenter en justice. Il assistait aux séances du conseil, mais sans voix délibérative.

Comme il était difficile qu'une assemblée de trente-six membres prît part à l'administration active, le législateur eut soin de séparer la délibération de l'exécution : la première appartenait au conseil tout entier, la seconde à un comité de huit membres que le conseil devait choisir dans son sein, à la fin de la première session. Le comité prenait le nom de directoire de département ; ses membres, élus pour quatre ans, étaient renouvelés par moitié tous les deux ans ¹. Le directoire était chargé de l'expédition des affaires ; il agissait par délégation du conseil de département, qui, dans sa session annuelle, dont la durée ne pouvait dépasser un mois, arrêtait les travaux à entreprendre et fixait les dépenses jugées nécessaires. L'année suivante, le directoire de département rendait compte de sa gestion. Dès que ses comptes avaient été approuvés, son rôle cessait momentanément et ses membres se réunissaient à ceux du conseil pour prendre part aux séances, avec voix délibérative ; il n'y avait donc plus dans le département, pendant la durée de la session, qu'une seule assemblée.

L'administration du district était organisée d'une façon analogue : dans chaque district, les électeurs nommaient, pour une durée de quatre ans, un conseil composé de douze membres et un procureur syndic.

¹ L. du 22 déc. 1789, art. 23.

Le conseil choisissait ensuite dans son sein les quatre membres qui formaient le directoire de district : le conseil et le directoire devaient être renouvelés par moitié tous les deux ans.

La loi du 22 décembre 1789 fixait, en outre, les différentes attributions réservées à l'administration de département. Le conseil et le directoire, réunis en assemblée générale, étaient appelés à répartir entre les districts les contributions directes imposées à chaque département par le Corps législatif ; ils réglaient, de plus, tout ce qui concernait la perception et le versement du produit de ces contributions. Quant à la répartition entre les municipalités, elle s'opérait par les soins de l'administration de district.

En dehors de cette fonction, qui formait sa principale raison d'être, l'administration de département était spécialement chargée d'accomplir certains actes d'intérêt général. C'est ainsi qu'elle devait veiller au soulagement des pauvres, à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, prisons, maisons de correction, au développement de l'instruction publique. La conservation des forêts, l'entretien des routes, la direction des travaux pour la confection des ouvrages publics, la réparation et la reconstruction des églises, étaient également de sa compétence. Elle devait enfin se préoccuper de la salubrité publique et prendre les mesures d'ordre, pour assurer la tranquillité dans le département ¹.

Ses décisions n'étaient pas, en principe, exécutoires par elles-mêmes ; elles le devenaient seulement après

¹ L. du 22 déc. 1789, sect. III, art. 2.

l'approbation du roi. On exigeait encore, s'il s'agissait de contracter un emprunt ou de créer de nouveaux impôts, l'autorisation expresse du Corps législatif¹.

Toutefois les délibérations de peu d'importance et les mesures d'intérêt particulier, comme celles qui réglaient l'exécution d'arrêtés déjà approuvés par le roi, n'avaient besoin d'aucune ratification.

Au premier abord, la loi du 22 décembre 1789 semble présenter un caractère manifeste de décentralisation : le pouvoir administratif est enlevé aux intendants, créatures du roi, nommés par lui et ne dépendant que de lui ; il est confié à des assemblées électives, qui peuvent se mouvoir dans un cercle d'attributions assez étendu. Il est facile cependant de constater que ce caractère est plutôt apparent que réel. L'Assemblée Constituante semble, en effet, avoir été guidée par une idée dominante : la haine des intendants. Elle a voulu avant tout supprimer les fonctionnaires nommés par le roi et s'est trouvée naturellement amenée à recourir à l'élection. Mais elle n'est pas allée plus loin dans cette voie de décentralisation : les nouveaux élus n'ont été investis d'aucun pouvoir propre et les différents échelons de la hiérarchie administrative sont restés unis par un lien étroit de subordination. L'instruction du 8 janvier 1790 s'exprime à ce sujet en termes fort clairs : « Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs, dit-elle, est que l'autorité descende du roi aux administrations de département, de celles-ci aux administrations de district, et de ces dernières aux municipalités.... L'État

¹ L. 22 déc. 1789, sect. III, art. 6.

est un ; les départements ne sont que des sections du même tout¹. »

Si les attributions réservées aux administrations de département étaient assez nombreuses, le rôle de ces assemblées se bornait, la plupart du temps, à émettre des vœux ou à prendre des décisions dépourvues de force exécutoire, puisqu'elles devaient, pour l'obtenir, être soumises à la sanction royale. Cette règle fut sans doute plusieurs fois méconnue ; aussi la Constitution du 3 septembre 1791 prit-elle soin de rappeler que la formalité de l'approbation était exigée à peine de nullité ; elle décida en même temps que le roi aurait le droit d'annuler tous les actes des administrateurs de département contraires aux lois ou à ses propres ordres. Ces administrateurs, en effet, « n'ont aucun caractère de représentation ; ils sont élus à temps par le peuple pour exercer, sous la surveillance du roi, les fonctions administratives². »

La Constitution du 3 fructidor an III fut moins libérale encore. Le district fut supprimé comme inutile ; la division en départements, cantons, communes, chacune de ces circonscriptions ayant une administration propre, fut seule conservée. L'administration de département, qui prenait le nom d'administration centrale, se composait de cinq membres, élus par les électeurs que choisissaient les assemblées primaires, et renouvelés tous les ans par cinquième. Ce directoire de département forme la seule assemblée chargée de gérer les intérêts du département ; il cumule la délibération

¹ Vuatrin et Batbie, *Recueil des lois administratives*.

² Const. du 3 sept. 1791, tit. III, chap. iv, section 2, art. 2.

et l'action. Il exerce un droit de contrôle sur les actes des administrations qui lui sont inférieures, c'est-à-dire sur celles du canton et de la commune ; il peut même annuler leurs délibérations pour violation de la loi ; mais il est lui-même sous la dépendance absolue des ministres, qui ont le pouvoir, chacun dans son domaine respectif, de prononcer la nullité de toute décision contraire aux lois ou en opposition manifeste avec les ordres émanant de l'autorité supérieure. Aucun acte ne pouvait échapper au contrôle de cette autorité, et, comme on prévoyait que certaines administrations essaieraient de se soustraire à l'ingérence du pouvoir central, le Directoire exécutif eut le droit, pour réprimer toute tentative de résistance, de suspendre et même de dissoudre ces assemblées, sans qu'il fût nécessaire d'obtenir l'assentiment du Corps législatif. Un commissaire spécial, nommé par le Directoire, était placé auprès de chaque administration départementale ; il devait veiller à l'exécution des lois et signaler au pouvoir central les abus qui pouvaient être commis. Ajoutons que les cinq membres chargés d'administrer le département, sachant qu'ils n'avaient pas à rendre compte de leurs actes à une assemblée délibérante, mais qu'ils avaient, au contraire, tout à redouter du gouvernement, toujours libre de les révoquer en cas d'infraction à ses ordres, se laissaient entraîner la plupart du temps par leur ambition personnelle et sacrifiaient les intérêts du département aux exigences du pouvoir central. C'était la réalisation complète du plan de la Convention, qui avait voulu soumettre entièrement aux ministres les administrations de département.

L'un des plus graves reproches que l'on puisse adresser au régime établi par la Convention, aussi bien du reste à la constitution politique qu'à l'organisation administrative, c'est d'avoir confié le pouvoir exécutif à un certain nombre d'agents ayant entre eux des droits égaux et souvent animés, par suite, d'un esprit de rivalité, qui les empêchait de s'accorder sur l'opportunité des mesures à prendre. L'expérience démontra bientôt que, s'il est préférable de laisser à des assemblées nombreuses la délibération et le vote, il est non moins utile qu'un seul agent soit chargé de l'exécution. Ce principe fut adopté par la Constitution de l'an VIII, et, après elle, par toutes les Constitutions politiques qui ont successivement réglé en France la forme et les attributions du gouvernement; il fut appliqué à l'organisation administrative par la loi du 28 pluviôse an VIII, loi fondamentale en cette matière, car, dans ses grandes lignes, elle nous régit encore actuellement.

La nouvelle loi maintient le département et la commune; elle rétablit le district sous le nom d'arrondissement, mais supprime le canton comme circonscription administrative. Il y a dans chaque département un préfet, un Conseil général, un Conseil de préfecture: au préfet appartient l'administration, au Conseil général la délibération, au Conseil de préfecture le jugement du contentieux.

Le Conseil général n'est compétent qu'en matière d'impôts. Il doit faire entre les arrondissements la répartition des contributions directes et déterminer, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels que peuvent exiger les dépenses du départe-

tement ; il statue, en outre, sur les demandes en réduction faites par les Conseils d'arrondissement ou par les communes ¹.

En dehors de ces questions, son rôle est des plus restreints : il se borne à adresser des vœux au Ministre de l'intérieur et à faire connaître l'opinion du Conseil sur la solution qu'il convient de donner aux affaires intéressant le département. Les décisions du Conseil général ne sont jamais exécutoires ; c'est le préfet qui doit agir sous le contrôle et l'autorité du ministre, dont il est le représentant.

Enfin, pour assurer d'une façon positive la prédominance du pouvoir central, le principe de l'élection disparaît : les membres de l'assemblée départementale ne sont plus désignés par les électeurs ; comme les préfets et les conseillers de préfecture, ils sont nommés directement par le pouvoir exécutif, pour une durée de trois ans. Il est vrai qu'aux termes de la Constitution de l'an VIII, les électeurs devaient faire choix d'un certain nombre de candidats jugés aptes à remplir les fonctions administratives, et former ainsi une liste de présentation, sur laquelle le Premier Consul était tenu de choisir les conseillers généraux ; mais ce système ne fut appliqué qu'une fois. Devenu empereur, Napoléon ne tarda pas à s'affranchir de mesures qui entravaient sa liberté d'action ; il nomma les fonctionnaires, sans la participation du corps électoral, établissant ainsi le régime de la centralisation la plus absolue.

La soumission complète de tous les rouages admi-

¹ L. 28 pluv. an VIII, art. 6.

nistratifs au chef de l'Etat peut être bonne, si ce dernier se sert avec justice et modération des pouvoirs dont il dispose ; mais, comme il est fort rare que le dépositaire d'une autorité aussi considérable ne soit pas tenté d'en abuser, cette dépendance devient la source de graves abus.

Elle augmente inutilement d'ailleurs les difficultés de l'administration, en obligeant le pouvoir central à se préoccuper de questions d'intérêt local, qui seraient mieux comprises et réglées avec plus de compétence par une assemblée élue au sein même du département. Un tel système ne sera jamais employé par un gouvernement fort, car sa raison d'être ne peut s'expliquer que par la crainte perpétuelle d'une révolution et la nécessité de prévenir toute tentative de résistance. C'est, du reste, le principal argument de ceux qui cherchent à justifier l'adoption de ce régime ; l'un d'entre eux formule ainsi son appréciation : « Ce pouvoir, excessif en temps ordinaire, était en ce moment nécessaire. L'élection, en effet, était impossible pour la formation des conseils locaux, tout comme pour la formation des grandes assemblées politiques. Elle n'aurait donné que des agitations funestes, de petits triomphes alternatifs, à tous les partis extrêmes, au lieu d'une fusion paisible et féconde de tous les partis modérés, fusion qui était indispensable pour fonder la société nouvelle avec les débris réunis de la société ancienne ¹ ».

¹ M. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I^{er}, liv. II. — Peut-être n'est-il pas inutile de faire remarquer que l'homme d'État, dont nous venons de citer le jugement, était à la tête du gouvernement au moment même où fut votée la loi du 10 août 1871.

La Restauration conserva le régime édifié par l'Empire. Il est juste de dire que les mêmes raisons militaient en sa faveur, car le rétablissement de la Monarchie sur les ruines de la Révolution ne pouvait manquer d'être accompagné de querelles intestines et de révoltes partielles. Les préoccupations politiques, qui assaillirent à ses débuts le nouveau gouvernement, l'empêchèrent de songer à modifier dans un sens plus libéral la situation faite aux Conseils généraux. Ce fut seulement sous le ministère Martignac que l'on tenta de réorganiser l'administration départementale. Un projet de loi substituant l'élection à la nomination par le pouvoir exécutif, fut présenté à la Chambre ; mais celle-ci le repoussa, après une vive discussion¹. Cet échec détermina en partie la retraite de M. de Martignac et fit abandonner le plan de réformes qu'il avait proposé.

Le roi Louis-Philippe, en montant sur le trône, s'était engagé à donner à la France un gouvernement libéral. L'article 69 de la Charte constitutionnelle, qu'il avait jurée, prescrivait qu'il serait pourvu à bref délai à l'organisation d'institutions départementales ayant l'élection pour principe et pour base : cette clause fut réalisée par la loi du 22 juin 1833. Les conseillers généraux n'étaient plus nommés par le pouvoir exécutif ; ils étaient élus, dans leurs cantons respectifs, par une assemblée com-

¹ L'opposition se manifesta surtout contre le mode d'élection des membres du Conseil général ; ils devaient être choisis par les conseillers d'arrondissement, qui eux-mêmes étaient élus par les assemblées de canton. Amendé par la Commission, qui lui était hostile et trouvait ce système électif beaucoup trop compliqué, le projet fut retiré le 8 avril 1829.

posée des électeurs de la Chambre des députés et des citoyens portés sur la liste du jury. Pour être éligible, il fallait payer dans le département deux cents francs de contributions directes.

La loi du 10 mai 1838 vint compléter celle du 22 juin 1833, en augmentant les attributions du Conseil général et en reconnaissant au département le caractère de personne civile. Déjà, depuis longtemps, la question de la personnalité civile du département avait été soulevée ; elle formait même l'objet de nombreuses controverses, car si certains décrets, notamment ceux du 9 avril et du 16 décembre 1811, qui concédaient au département les édifices publics jusque-là rattachés au service général de l'État et mettaient à sa charge les routes impériales de troisième classe, semblaient établir implicitement cette personnalité, son existence légale n'était pas encore formellement reconnue et le Conseil d'État, par deux avis du 20 novembre 1818 et du 13 octobre 1819, avait refusé au département la qualité de propriétaire. La loi de 1838 mit un terme à cette controverse. Le département était admis à posséder, à recevoir des donations ; il pouvait, comme toute personne morale, aliéner, plaider, transiger¹. Son budget comprenait, outre les dépenses ordinaires, des dépenses extraordinaires, que le Conseil général avait, dans certains cas, la faculté de voter. Enfin le Conseil était appelé à délibérer sur un grand nombre de questions, dont la solution avait été réservée jusque-là au ministre ou au préfet.

¹ Loi du 10 mai 1838, art. 29, 30, 34, 36, 38.

Il est vrai qu'aucune de ces délibérations n'était exécutoire par elle-même, l'approbation expresse du pouvoir central étant toujours exigée ; mais la loi nouvelle n'était pas moins sensiblement en progrès sur la législation précédente, puisqu'elle accordait aux conseils électifs l'initiative dans les affaires d'intérêt local, et rendait leur consentement nécessaire pour tous les actes que le département accomplit en qualité de personne civile.

La chute de la monarchie de Juillet n'apporta aucun changement notable à cette législation ; toutefois le nouveau gouvernement substitua, par décret du 3 juillet 1848, le suffrage universel au suffrage restreint.

Deux ans après, le Conseil d'État élaborait un projet de loi ayant pour but de remanier l'organisation des Conseils généraux et de leur donner des attributions plus étendues, en leur permettant de prendre, dans certains cas, des décisions définitives et en les autorisant à nommer des commissions spéciales, chargées de préparer entre les sessions les questions qui devaient être soumises à la délibération du Conseil. Le projet ne fut pas voté : les événements du 2 décembre 1851 l'empêchèrent d'être discuté par l'Assemblée législative. Il resta donc à l'état d'ébauche destinée à servir plus tard d'inspiration au législateur de 1871.

La Constitution du 14 janvier 1852 conserva, sans la modifier, l'organisation des Conseils généraux et maintint les attributions que leur avait accordées la loi de 1838 ; toutefois un décret, rendu le 7 juillet de cette même année 1852, attribua au pouvoir exécutif le droit de nommer, dans chaque Conseil, le président et le

secrétaire, qui jusque-là étaient élus par leurs collègues : c'était porter une grave atteinte à la liberté d'action des membres du Conseil général et créer un antagonisme presque inévitable entre la majorité de ce Conseil et un bureau qu'elle n'avait pas choisi.

Signalons aussi le décret du 25 mars 1852, qui augmentait considérablement les pouvoirs des préfets et leur permettait de statuer d'une façon définitive dans un certain nombre de cas, sur lesquels le ministre seul, avant cette époque, était appelé à se prononcer. Le décret de 1852 prit à tort le nom de *Décret sur la décentralisation administrative*¹ ; il n'opérait, en effet, aucune décentralisation, car la véritable décentralisation, comme on l'a fait remarquer fort justement, ne consiste pas seulement à soumettre les affaires locales à un pouvoir plus ou moins rapproché, mais aussi et surtout à donner une part plus large aux citoyens dans le choix des administrateurs chargés de leurs affaires, et à confier à ces administrateurs des pouvoirs plus étendus. En réalité, le décret tendait à disséminer le pouvoir central, sans augmenter les attributions des assemblées départementales ; il ne créait donc qu'une simple déconcentration². Les préfets restaient les agents du pouvoir exécutif et ne pouvaient agir que sous le contrôle des ministres qui conservaient, aux termes du décret lui-même, le droit d'annuler tous leurs actes : « Ceux des actes des préfets, qui seraient contraires aux lois et règlements ou qui donneraient lieu aux récla-

¹ Vuatrin et Batbie, *Lois administratives*, p. 187.

² M. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, t. I, n° 46.

mations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. (Art. 6.) » Il était réservé à la loi du 18 juillet 1866, de poser les véritables bases d'un régime de décentralisation.

Cette loi, « l'une des meilleures qui aient été votées sous l'Empire », comme le déclarait M. Waddington en 1871, dans son rapport à l'Assemblée nationale, donnait pour la première fois au Conseil général le droit de prendre des délibérations souveraines, exécutoires par elles-mêmes, sans l'approbation de l'autorité supérieure. Le pouvoir exécutif avait seulement le droit d'annuler les délibérations entachées d'excès de pouvoir ou violant soit une loi, soit un règlement d'administration publique ; toutefois, dans quelques cas, très peu nombreux du reste, il pouvait suspendre l'exécution de la délibération.

Telle est l'innovation capitale de la loi du 18 juillet 1866, qui contient d'autres réformes importantes. Le Conseil général peut désormais contracter des emprunts remboursables dans un délai n'excédant pas douze ans et voter des centimes additionnels, mais sans dépasser les limites fixées annuellement par la loi de finances. Son budget et ses comptes sont simplifiés ; les dépenses que réclament les services généraux de l'État ou du département sont seules déclarées obligatoires : « En un mot, le Conseil général a acquis la gestion complète de la fortune départementale ; il est investi, à cet égard, d'une véritable autonomie ¹. »

C'était un progrès sans doute et une concession réelle

¹ M. Waddington, *Rapport à l'Assemblée nationale*.

faite aux idées libérales ; mais l'opinion publique , éclairée tant par les travaux du congrès de Nancy que par les écrits de nombreux jurisconsultes, ne se déclarait pas satisfaite : elle réclamait pour le Conseil général une liberté d'action plus grande, en même temps que la suppression complète de l'état de dépendance dans lequel il se trouvait. Le ministère Ollivier chercha, dès son arrivée au pouvoir, à faire droit à ce double vœu : une commission, dite de décentralisation, nommée par les soins du ministre de l'intérieur, fut spécialement chargée d'étudier les réformes qui semblaient nécessaires¹. Des travaux de cette commission sortit bientôt un projet de loi rendant aux Conseils généraux la nomination de leur bureau et leur accordant le droit de faire un règlement intérieur. Le projet fut voté et la loi promulguée le 23 juillet 1870 ; mais les événements qui survinrent peu après en empêchèrent l'exécution.

Le gouvernement du 4 septembre se montra, au contraire, hostile aux Conseils généraux et chercha à restreindre leurs privilèges ; il leur enleva même le droit de répartir l'impôt. Le décret du 13 septembre 1870 ordonna , en effet , que la répartition des contingents, assignés aux départements par la loi de finances du 27 juillet précédent, serait faite par les préfets, d'après les bases de la répartition pour l'année 1870. C'était témoigner aux Conseils généraux une injuste méfiance et laisser arbitrairement planer sur eux, probablement parce que leur bureau avait été nommé par

¹ Cette commission extra-parlementaire était présidée par M. Odilon Barrot, auteur de l'ouvrage *La Centralisation et ses effets*.

le gouvernement impérial, un soupçon de partialité, au moment même où le patriotisme faisait oublier, dans la lutte commune contre l'invasion, les idées de discorde et les préférences politiques.

La délégation de Bordeaux alla plus loin encore : après avoir successivement dissous les Conseils généraux de Vaucluse ¹, de la Loire ² et du Var ³, elle prononça, par décret du 25 décembre 1870, la dissolution de tous les Conseils généraux. Le lendemain paraissait un nouveau décret instituant, pour remplacer les Conseils généraux dissous, des commissions départementales, dont les membres devaient être nommés par le gouvernement, sur la proposition des préfets ⁴. Le budget départemental devait être réglé par le préfet, conformément au décret du 13 septembre 1870 ⁵.

De tous côtés des protestations s'élevèrent ; elles n'obtinrent pas d'effet immédiat : les esprits étaient alors trop vivement préoccupés des graves événements qui se passaient en France, et, du reste, les institutions de notre pays étaient trop profondément désorganisées pour que l'on pût songer à en tenir compte. Mais, dès que la cessation des hostilités eut ramené le calme, la nation reprit possession d'elle-même et l'opinion publique s'éleva énergiquement contre les mesures de rigueur dont les Conseils généraux avaient été l'objet.

¹ Décret du 29 novembre 1870.

² *Id.*, 12 décembre 1870.

³ *Id.*, 17 décembre 1870.

⁴ *Id.*, du 26 décembre 1870, art. 2. — Les commissions départementales, aux termes de cet article, se composaient d'autant de membres qu'il y avait de cantons dans le département.

⁵ Décret du 26 décembre 1870, art. 3.

Aussi l'Assemblée nationale s'empressa-t-elle, par la loi du 29 mars 1871, d'abroger le décret du 23 décembre 1870 et de supprimer toutes les commissions départementales. Elle songeait en même temps à remanier l'ancienne législation sur les Conseils généraux.

Trois propositions de loi relatives à cette réorganisation lui furent successivement présentées : la première, le 26 mars 1871, par MM. Magnin et Bethmont ; la deuxième, le 27 avril, par M. Savary, qui reproduisait à peu près textuellement le projet élaboré par la commission extra-parlementaire de 1870 ; la troisième enfin par M. Raudot. La commission parlementaire, chargée d'étudier ces diverses propositions et de préparer, en les combinant, un plan de réformes, prit un nom qui résumait son programme, celui de commission de décentralisation ¹.

Elle sut mener à bien la tâche qu'on lui avait confiée : dès le 14 juin, son rapporteur déposait un projet de loi qui, discuté et amendé par l'Assemblée nationale, est devenu la loi du 10 août 1871.

¹ Cette commission se composait de MM. Moulin, président ; Raudot, vice-président ; Bethmont, Amédée Lefèvre-Pontalis, de Chabrol, de Lacombe, secrétaires ; Waddington, rapporteur ; Beulé, de Talhouët, de Jouvenel, de Cumont, Monjaret de Kerjégu, Ernoul, Lenoël, Lucet, de la Bassetière, Christophle, Bocher, Target, Reverchon, Rivet, Magnin, d'Andelarre, Foubert, Johnston, de Barante, duc Decazes, Lucien Brun, de Bonald, Fresneau.

II

Réformes accomplies par la loi du 10 août 1871. Caractère de décentralisation de cette loi.

Instruit par l'expérience, le législateur de 1871 s'est proposé de combattre et de supprimer les inconvénients multiples qu'entraîne nécessairement l'ingérence de l'État dans les questions d'intérêt purement local. Il devait donc chercher à rendre plus indépendants les Conseils généraux et à les soustraire à la tutelle abusive du pouvoir central. Mais il avait en même temps un double écueil à éviter : d'une part, en effet, les Conseils, investis d'une autonomie presque complète, pouvaient être tentés de s'ériger en petits parlements et d'entrer en lutte avec les pouvoirs constitués ; de l'autre, ils pouvaient, en s'exagérant l'importance de leur rôle, se laisser entraîner à prendre des mesures arbitraires, en opposition avec les lois ou les règlements en vigueur.

Le législateur s'est rendu compte de ces difficultés et du danger qu'elles feraient naître ; aussi a-t-il eu soin d'en prévenir les conséquences possibles, en refusant au Conseil général l'autorisation de délibérer ou même de formuler un simple vœu sur des questions d'ordre politique ¹, et en donnant au chef du pouvoir exécutif le droit d'annuler par décret les délibérations

¹ Loi du 10 août 1871, art. 54.

du Conseil, toutes les fois que ces délibérations seraient entachées d'excès de pouvoir, ou violeraient manifestement soit une loi, soit un règlement d'administration publique¹. Si le Conseil essaie de passer outre et de résister au gouvernement, le chef de l'État peut toujours le dissoudre, à la condition cependant d'en référer à l'Assemblée nationale, lorsque la dissolution est prononcée pendant l'une de ses sessions².

Quand les délibérations sortent des attributions légales du Conseil, elles sont nulles et sans effet ; le décret se borne, dans ce cas, à en prononcer la nullité³.

Après avoir pris ainsi, contre des abus qu'il fallait prévoir, toutes les garanties nécessaires et s'être assuré que l'état d'indépendance relative des Conseils généraux ne deviendrait pas pour le gouvernement une source de dangers, l'Assemblée nationale de 1871 est entrée, sans hésiter, dans la voie de la décentralisation la plus large. Non contente de rendre au Conseil général le droit de nommer son bureau, droit qui lui avait été enlevé par le décret du 7 juillet 1852, elle continue le mouvement commencé par la loi du 18 juillet 1866, et augmente notablement le nombre des cas dans lesquels le Conseil est appelé à statuer définitivement.

Elle place en même temps auprès du préfet une délégation permanente du Conseil, spécialement chargée de veiller à l'exécution de ses décisions et de contrôler la gestion des finances départementales. Si le régime inauguré par la loi du 28 pluviôse an VIII est maintenu

¹ Loi du 10 août 1871, art. 47.

² *Id.*, art. 35.

³ *Id.*, art. 33.

dans ses grandes lignes, les détails en sont profondément modifiés. Nous n'entrerons point dans l'examen de ces réformes : cela dépasserait de beaucoup le cadre de l'étude modeste que nous voulons faire. Nous nous contenterons de parler des deux innovations importantes qui concernent tout particulièrement notre sujet, c'est-à-dire de l'extension des attributions réservées au Conseil général et de la création d'une Commission départementale.

1° Extension des attributions réservées au Conseil général

Déjà, nous l'avons vu, la loi du 18 juillet 1866 avait été plus libérale que les précédentes ; elle accordait au Conseil général le droit de prendre, dans un grand nombre de cas, des décisions souveraines, exécutoires par elles-mêmes.

La loi du 10 août 1871 est allée plus loin encore : elle a formé une règle générale de ce qui n'était alors que l'exception.

C'est ainsi que le Conseil est appelé à statuer définitivement sur les matières énoncées aux paragraphes 11, 19, 21, 22, 23, 24 et 26 de l'article 46 de la loi nouvelle, tandis que, d'après la législation antérieure, il ne pouvait résoudre ces questions et n'avait que le droit d'émettre un simple avis. Les décisions prises sur certains objets énumérés par l'article 48 ne sont plus soumises à l'approbation expresse du pouvoir central ; elles sont exécutoires, si, dans un délai de trois mois, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. Remarquons que le décret doit être motivé : c'est une garantie contre les abus d'autorité possibles de la part du gou-

vernement ; mais il eût été préférable, à notre avis , pour rendre cette garantie plus efficace, d'exiger l'avis du Conseil d'État. Désormais, les délibérations du Conseil n'ont besoin d'être formellement approuvées que dans trois cas seulement, prévus par les articles 57, § 2, 53, § 1^{er}, et 41 de la loi du 10 août 1871. Le premier cas concerne le budget du département ; il était nécessaire que le gouvernement pût s'assurer de l'équilibre de ce budget et contrôler la gestion des finances départementales. Dans les deux autres cas, que nous aurons plus tard l'occasion d'examiner et de discuter, le législateur a cru devoir admettre l'intervention de l'autorité supérieure, pour sauvegarder les intérêts privés et les concilier avec ceux du département. Enfin , le Conseil peut se prononcer sur toutes les questions d'administration générale, sans même attendre qu'il soit consulté sur ces questions par l'autorité supérieure : à l'exception des vœux politiques, qui lui sont interdits, il est toujours libre de faire connaître son avis et d'adresser directement ses réclamations au ministre ¹.

Le simple exposé de ces différentes réformes permet de constater que le principal rôle dans l'administration du département appartient désormais au Conseil général. Le préfet est maintenu comme représentant du pouvoir exécutif ; il reste, en même temps, le mandataire du Conseil général, chargé, à ce titre, de l'instruction des affaires qui intéressent le département et de l'exécution des décisions du Conseil ² ; mais dans

¹ Loi du 10 août 1871, art. 51.

² *Id.*, art. 3.

cette fonction il n'a aucun pouvoir propre, et, pour qu'il ne soit pas tenté de sortir de ses attributions ou d'agir sans l'approbation préalable du Conseil, le législateur de 1871 a eu soin de placer près de lui, afin de contrôler ses actes, une Commission départementale.

2° Création d'une Commission départementale.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale, M. Waddington, tout en faisant l'éloge de la loi du 18 juillet 1866 et en montrant l'utilité des modifications qu'elle avait apportées à la législation antérieure, lui reprochait cependant de n'avoir pas donné au Conseil général le droit de veiller à l'exécution de ses décisions : « Le Conseil, disait-il, n'a aucune action directe sur l'administration ; une fois sa délibération prise, il ne peut plus intervenir, et, dans l'intervalle de ses sessions annuelles, il ne peut contrôler les actes du préfet ni même lui adresser une observation ¹. »

Pour remédier à cet inconvénient, plusieurs combinaisons furent proposées. Celle contenue dans le projet de M. Raudot, comme dans celui de MM. Magnin et Bethmont, consistait à supprimer le préfet et à le remplacer par un administrateur élu, responsable devant le Conseil et agissant sous son contrôle et sa surveillance. Cette proposition fut rejetée par la commission, qui trouvait, comme l'explique son rapporteur, « un avantage évident à confier le pouvoir exécutif, pour les affaires départementales, à un agent qui y est déjà investi de fonctions considérables (le préfet) et auquel les popula-

¹ M. Waddington, *Rapport*.

tions sont habituées, à la condition toutefois de lui rendre impossible l'abus de ce pouvoir¹ ».

Il n'y avait qu'un moyen d'obtenir ce résultat, c'était d'exercer sur les actes du préfet un contrôle effectif, et, comme ce contrôle ne pouvait être exercé par le Conseil général lui-même, dans l'intervalle de ses sessions, on fut amené tout naturellement à l'idée de remettre à une députation permanente du Conseil le soin de surveiller la gestion du préfet. Cette solution présentait un autre avantage, car elle permettait au Conseil général de statuer immédiatement, par l'intermédiaire de sa Commission, sur certaines questions ayant peut-être un caractère d'urgence, mais qu'il aurait fallu néanmoins ajourner jusqu'à la session suivante du Conseil, le préfet ayant perdu sur elles tout droit de décision.

L'idée d'une Commission permanente n'était pas nouvelle; et, quoique l'on puisse dire, avec une certaine apparence de raison, que nous avons fait un emprunt à la législation belge, il ne nous semble pas inutile de rappeler cependant que nous avons eu déjà des précédents en France. Les assemblées provinciales de 1787, créées par Louis XVI, avaient en effet nommé des commissions intermédiaires, chargées de faire exécuter les décisions prises²; et, quelques années plus tard, lors de la division de la France en départements, le même rôle était dévolu, nous l'avons dit, au directoire de département, dont les membres étaient choisis par le Conseil

¹ M. Waddington, *Rapport. J. off.*, p. 1700 et suiv.

² V. Léonce de Lavergne, *les Assemblées provinciales sous Louis XVI*.

lui-même. Mais ces commissions permanentes étaient surtout des comités exécutifs. En Belgique, nous ferons également cette constatation, car la députation du Conseil provincial n'est pas un corps purement délibérant. Elle exerce une partie des attributions réservées en France au conseil de préfecture, ce conseil n'existant pas dans la législation belge ; elle délivre les mandats, intente les actions judiciaires ; en un mot, elle prend une part active à l'exécution. Devait-il en être ainsi pour la Commission départementale ? La commission parlementaire de 1871 et, après elle, l'Assemblée nationale ne l'ont pas cru.

Éclairé par les exemples que lui fournissait l'histoire, le législateur a compris que, dans les questions d'intérêt général, comme dans celles d'intérêt purement local, le pouvoir exécutif, pour être efficace, ne devait être confié qu'à un seul : « Dans notre pays, dit le rapporteur ¹, les administrations collectives ne sont pas en faveur et la maxime : *Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul*, est regardée comme un axiome..... Aussi la commission a-t-elle nettement défini les attributions du Conseil général et de sa Commission départementale, d'une part, et du préfet, d'autre part : aux premiers la délibération et la décision, la nomination des fonctionnaires salariés sur les fonds départementaux, le contrôle exercé dans l'intervalle des sessions, c'est-à-dire l'administration, dans le sens le plus élevé et le plus général du mot ; au second l'exécution proprement dite et non plus l'administration. » Ce plan fut adopté dans son

¹ J. off., p. 1700.

ensemble par l'Assemblée nationale qui vota le texte suivant :

Art. 2. — « *Le Conseil général élit dans son sein une Commission départementale.* »

Art. 3. — « *Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département.*

« *Il est en outre chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi.* »

L'art. 2 fut cependant l'objet de vives discussions et plusieurs amendements furent proposés.

L'un d'eux, présenté par MM. Target et de Jouvenel, consistait à ajouter à la rédaction primitive de l'article la phrase suivante : « chargée de contrôler, pendant l'intervalle des sessions, l'exécution des décisions du Conseil général et donner son avis au préfet sur toutes les affaires qui intéressent le département ¹. »

L'article ainsi modifié faisait de la Commission départementale une commission purement consultative et lui refusait le droit de prendre par elle-même des décisions. Le rapporteur combattit vivement l'amendement ², en faisant observer, avec juste raison, que son adoption laisserait subsister les abus signalés, puisque le préfet conservait le droit de décider et restait en réalité, dans l'intervalle des sessions du Conseil général, le seul détenteur du pouvoir administratif.

¹ Deuxième délibération, *J. off.* des 8, 9 juillet.

² *J. off.* du 11 juillet.

Cette argumentation convainquit l'Assemblée, et, malgré les efforts de ses auteurs, malgré l'appui que lui donnait M. Lambrecht, ministre de l'intérieur, hostile du reste à la création d'une Commission départementale, l'amendement fut rejeté par 338 voix contre 220.

Un autre amendement, présenté par M. Duvergier de Hauranne, tendait à subdiviser chaque année le Conseil général en trois commissions (finances, travaux publics, affaires diverses) et à charger ces commissions spéciales de surveiller, dans l'intervalle des sessions, chacune en ce qui concernait ses attributions propres, l'exécution des décisions du Conseil. Les commissions devaient examiner, concurremment avec le préfet, les affaires courantes ; elles pouvaient, du reste, déléguer un de leurs membres pour s'entendre avec le préfet, discuter avec lui les différentes questions et adresser ensuite un rapport à sa commission ¹.

Cet amendement, qui compliquait les rouages déjà trop nombreux de l'organisation administrative, ne fut pas pris en considération, et l'art. 2 fut adopté par 426 voix contre 210.

Les quelques détails que nous venons de donner montrent comment le législateur de 1871 a réalisé le plan qu'il s'était proposé, celui de conserver au Conseil général, pendant l'intervalle de ses sessions, son influence prépondérante en matière administrative sur toutes les affaires qui intéressent le département. Ce but, il l'a atteint par trois moyens :

1° En établissant auprès du préfet, avec mission de

¹ *J. off.* du 1^{er} août.

contrôler ses actes ¹ et en particulier de veiller à l'exécution des décisions du Conseil, une commission composée de membres élus par le Conseil lui-même et pris dans son sein ;

2° En retirant au préfet le droit de décision dans tous les cas où ce droit lui appartenait encore et en le transportant à la Commission ², qui n'est ainsi ni un comité exécutif ni un simple conseil appelé à donner son avis, mais une délégation ayant de véritables pouvoirs administratifs ;

3° En autorisant le Conseil général à déléguer ses pouvoirs à la Commission ³ et en donnant, par suite, à cette Commission la faculté de se substituer au Conseil, toutes les fois que celui-ci l'y a expressément invitée, pour statuer sur des questions qui sortent du domaine de ses attributions légales.

Ainsi se trouvent résolues les difficultés que pourraient faire naître des retards ou des négligences apportées dans l'expédition des affaires. Ainsi tombe également l'objection qu'on avait soulevée, en prétendant qu'il était impossible de refuser au préfet tout droit de décision, alors que le Conseil général n'était pas et ne pouvait être en état de permanence.

¹ Loi du 10 août 1871, art. 78, 79, § 2.

² *Id.*, art. 81, 82, 86, 87.

³ *Id.*, art. 77, § 1^{er}.

PREMIÈRE PARTIE

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL

CHAPITRE PREMIER

Attributions politiques

Après ce que nous avons dit, dans l'introduction, ce titre peut paraître étrange. Chargé de veiller aux intérêts du département, le Conseil général n'a en effet et ne doit avoir que des attributions purement administratives.

Il n'est point appelé à prendre part à la confection des lois, ni à discuter sur des questions politiques ; on lui a même, en cette matière, comme nous le verrons plus tard, interdit de formuler des vœux. Nous devons toutefois signaler deux cas, dans lesquels les membres du Conseil général sont amenés, par exception, à jouer un rôle politique : le premier est prévu par la loi du

15 février 1872 ; le second, par celle du 24 février 1875.

La loi du 15 février 1872 suppose qu'un coup d'État a été tenté pour renverser le gouvernement établi et que les Chambres (au moment du vote de la loi, c'était l'Assemblée nationale) ont été violemment dispersées ou illégalement dissoutes ; elle prescrit alors aux Conseils généraux de s'assembler immédiatement de plein droit au chef-lieu du département, ou partout ailleurs dans le département, si le chef-lieu ne leur semble pas offrir des garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations¹. Le Conseil général, réuni ainsi d'urgence, est spécialement chargé de veiller dans le département au maintien de la tranquillité publique. Il doit en outre se former en comité secret, pour élire deux délégués chargés de représenter le département à une assemblée spéciale, formée des délégués de chaque département et des membres de la représentation nationale qui ont pu se soustraire à la violence exercée contre eux². L'Assemblée, dite des délégués, ne peut délibérer que si la moitié au moins des départements s'y trouve représentée. Elle prend toutes les mesures d'ordre qu'elle juge nécessaires pour rétablir le calme dans le pays et doit s'efforcer en particulier de rendre à la représentation nationale le plein exercice de ses droits. Sa mission cesse dès que les Chambres sont reconstituées ; mais, si cette reconstitution n'a pu avoir lieu dans le mois des événements, l'Assemblée des délégués adresse un appel aux électeurs et les convoque pour des élections

¹ Loi du 15 février 1872, art. 1^{er}.

² *Id.*, art. 2 et 3.

générales ; elle se dissout ensuite, aussitôt que les nouvelles Chambres sont réunies ¹.

Nous n'insistons pas davantage sur la loi de 1872 ; elle prévoit, en effet, un cas fort rare, qui ne se présentera peut-être même jamais. Les délégués des Conseils généraux n'ont, du reste, que des fonctions politiques peu étendues : leur pouvoir se borne à prendre des mesures d'ordre et, s'il en est besoin, à convoquer les électeurs. Le législateur n'a pas voulu, en effet, confier des pouvoirs considérables à une Assemblée dont la plupart des membres étaient élus au second degré et qui, formée à la hâte, pendant une période de troubles, pouvait ne pas représenter fidèlement la volonté du pays.

Il a préféré remettre aux électeurs le soin de sanctionner le nouvel ordre de choses ou de se prononcer au contraire en faveur du maintien des institutions établies.

La seconde loi attribuant aux conseillers généraux des fonctions politiques est celle du 24 février 1875, qui les appelle à faire partie du collège électoral chargé d'élire les sénateurs ². En fait, les membres du Conseil général exercent bien là un rôle politique ; mais il nous semble difficile de le faire rentrer dans les attributions du Conseil lui-même.

Le Conseil, en effet, ne prend pas part au vote comme assemblée délibérante ; il y prend part en la personne de ses membres qui, individuellement, exercent un

¹ Loi du 15 février 1872, art. 4.

² L. C. du 24 février 1875, art. 4 et L. du 9 déc. 1884, art. 6.

droit attaché à la qualité de conseiller général, aussi bien qu'à celle de conseiller d'arrondissement ou de député. Le Conseil général n'existe donc pas à l'état d'assemblée : ses membres sont confondus avec les députés, les conseillers d'arrondissement et les délégués sénatoriaux, pour former le collège électoral. En dehors de ce collège, le Conseil ne pourrait délibérer ni sur l'élection ni sur le choix d'un candidat ; sa délibération serait immédiatement annulée comme présentant un caractère politique.

A part les deux cas exceptionnels que nous venons d'examiner, les membres du Conseil général ne doivent s'occuper que des questions intéressant la gestion des affaires départementales. Tout ce qui sort du domaine de l'administration proprement dite échappe à leur compétence et les décisions prises sur un objet de cette nature seraient nécessairement frappées de nullité.

CHAPITRE II

Attributions administratives

Ces attributions sont multiples, et l'étendue des pouvoirs du Conseil général, qui varie avec les objets sur lesquels il statue, peut aussi dépendre de la nature de sa mission ou des intérêts sur lesquels il est appelé à se prononcer. De là plusieurs classifications :

1° Si l'on considère la nature de sa mission, le Conseil général peut être regardé tantôt comme délégué du pouvoir législatif, tantôt comme représentant légal du département, tantôt enfin comme conseil du pouvoir central.

2° Si l'on a égard à l'étendue des intérêts qui lui sont confiés, le Conseil général est placé comme une sorte d'intermédiaire entre le pouvoir central et le pouvoir communal ; il est chargé surtout des intérêts départementaux, mais quelquefois aussi des intérêts généraux et municipaux. Cette division a été adoptée par plusieurs auteurs, et notamment par M. Aucoc.

3° Enfin, si l'on s'en rapporte à l'autorité des décisions prises et au degré de force exécutoire des délibérations, les actes du Conseil peuvent se diviser en six catégories : 1° Décisions souveraines ; 2° délibérations défini-

tives, sauf annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi ; 3° délibérations exécutoires, sauf suspension ; 4° délibérations soumises à approbation ; 5° avis et propositions ; 6° vœux et réclamations.

Le texte de la loi du 10 août 1871 semble indiquer que les rédacteurs du projet de loi se sont inspirés de cette dernière division. Nous la suivrons donc, pour nous conformer, autant que possible, à l'ordre des textes ; mais nous nous réservons de la combiner avec la précédente, pour entrer plus facilement dans les détails, en faisant ressortir, dans chaque catégorie, la nature des intérêts sur lesquels le Conseil général est appelé à statuer.

SECTION PREMIÈRE

Décisions souveraines

Le Conseil général agit, dans un certain nombre de cas, comme délégué immédiat du pouvoir législatif : ses actes ont alors la même autorité que la loi ; ils échappent au contrôle du pouvoir exécutif. Les décisions qui rentrent dans cette catégorie ont pour objet tantôt l'intérêt général, tantôt l'intérêt départemental, quelquefois même l'intérêt communal. Nous examinerons successivement le rôle du Conseil dans chacune de ces attributions spéciales.

I. — OBJETS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.

Dans le système établi pour la perception de l'impôt, le Conseil général remplit des fonctions importantes :

d'une part, en effet, il répartit les contributions directes entre les arrondissements ; de l'autre, il doit statuer définitivement sur les demandes en réduction formées par les communes.

1^o Répartition de l'impôt :

« Le Conseil général répartit chaque année, à sa session d'août, les contributions directes, conformément aux règles établies par les lois.

Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les Conseils compétents, en réduction de contingent. » L. 10 août 1871, art. 37.

L'impôt est voté chaque année par le pouvoir législatif ; il est direct ou indirect. Les impôts directs sont perçus en vertu de rôles nominatifs dressés par l'autorité administrative et susceptibles d'exécution forcée. Ils atteignent le contribuable directement à raison de ses facultés imposables.

Les impôts indirects, au contraire, sont perçus en vertu d'un tarif, à l'occasion de certains faits donnant lieu à l'impôt. Ils n'atteignent le contribuable qu'indirectement et parce qu'il est l'auteur de faits donnant lieu à la perception de l'impôt.

Les impôts directs se divisent eux-mêmes en impôts de quotité et impôts de répartition. Les premiers n'ont pas de rendement fixe ; leur produit total ne peut être évalué que d'une façon approximative dans la loi de finances. Les autres doivent au contraire produire une somme déterminée, dont le chiffre est arrêté chaque année par les deux Chambres. Ils atteignent le contribuable par des répartitions successives entre les départements, les arrondissements, les communes.

Parmi les quatre contributions directes, une seulement, celle des patentes, est un impôt de quotité ; les trois autres : foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres, sont des impôts de répartition. La loi de finances fixe annuellement la somme totale que devra produire chacun de ces impôts et détermine en même temps le contingent que fournira chaque département. Ce contingent est ensuite réparti par le Conseil général entre les arrondissements, et par le Conseil d'arrondissement entre les communes. Enfin, dans chaque commune, une commission de répartiteurs est chargée d'opérer entre les contribuables la répartition de la portion de l'impôt assignée à la commune¹.

Il y a donc quatre degrés dans la répartition de l'impôt : le premier appartient aux deux Chambres, le second est confié au Conseil général....

Sur quelle base doit-il s'appuyer pour faire cette répartition ?

L'Assemblée Constituante, en votant la loi du 1^{er} décembre 1790 qui établissait la contribution foncière, avait décidé qu'on procéderait à la confection d'un cadastre destiné à faire connaître le revenu territorial de chaque département. Son plan était de poser le principe de l'égalité proportionnelle et d'obtenir

¹ Cette commission se compose de sept membres, dont deux conseillers municipaux (le maire et l'adjoint dans les communes de moins de 5,000 habitants) et cinq contribuables nommés par le sous-préfet. (Loi du 4 frimaire an VII, art. 9.) Depuis la loi du 5 avril 1884, le sous-préfet doit choisir ces cinq répartiteurs sur une liste de présentation dressée par le conseil municipal et contenant un nombre double de candidats. (L. 5 avril 1884, art. 61.)

cette égalité, en créant une base uniforme, pouvant servir aux différentes répartitions. Le plan de l'Assemblée Constituante ne s'est malheureusement pas réalisé, du moins dans son entier.

Les travaux de confection du cadastre, suspendus pendant les troubles révolutionnaires et repris seulement sous le Consulat, ne donnèrent pas les résultats que l'on espérait. La loi du 20 mars 1813 déclara que la péréquation, au moyen du cadastre, ne pourrait être faite qu'entre les cantons du même département ; celle du 15 mai 1818 la restreignit aux cantons d'un même arrondissement. Enfin la loi du 31 juillet 1821 décida que les opérations cadastrales ne serviraient plus qu'à la répartition entre les contribuables d'une même commune. Depuis, la question de la péréquation de l'impôt a été plusieurs fois soulevée ; mais elle n'a jamais été résolue d'une façon satisfaisante.

Il serait à désirer cependant qu'une solution intervint, pour remédier à l'état de choses actuel, qui établit entre les départements de choquantes inégalités. C'est ainsi, comme le fait remarquer M. Marie¹, que l'impôt foncier, qui atteint en moyenne 6,06 pour cent du revenu, descend, dans les départements les moins imposés, à 3,74 pour cent, tandis que, dans les plus chargés, il s'élève jusqu'à 9,07 pour cent. Cette situation provient en partie de ce que l'on se sert encore aujourd'hui, du moins dans son ensemble, du plan de répartition adopté, à titre provisoire, par l'Assemblée Constituante, plan qui, élaboré rapidement, d'après

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 87

les données incertaines que fournissait l'évaluation des anciens impôts, ne pouvait présenter, même dans l'esprit de ses auteurs, des garanties suffisantes d'équité et d'égalité.

Entre les arrondissements d'un même département, cette inégalité se retrouve assez souvent. Le Conseil général se sert habituellement, pour opérer sa répartition, d'éléments très variés, acceptés depuis fort longtemps et empruntés, pour la plupart, aux baux ou aux appréciations de tout genre qui permettent d'évaluer la richesse proportionnelle de chaque arrondissement. Ces éléments n'ayant pas de base fixe, il est facile de comprendre que la richesse imposable subit, suivant les circonstances et les événements, des transformations incessantes et qu'elle varie notamment avec le mouvement de la population. De là les demandes en réduction de contingent, si fréquemment soumises au Conseil général par les Conseils d'arrondissement, et prévues par l'art. 37, § 2, de la loi du 10 août 1871.

Le Conseil général statue souverainement en cette matière : si les réclamations ne lui paraissent pas fondées, il est libre de les rejeter ; mais il peut aussi les accueillir favorablement et opérer le dégrèvement partiel d'un arrondissement qui lui semble surtaxé. Il répartit ensuite entre les arrondissements les moins imposés la somme provenant du dégrèvement ; toutefois le Conseil général ne doit prendre cette mesure qu'avec une extrême prudence. La surcharge d'un arrondissement peut, en effet, n'être qu'apparente ou provenir seulement de circonstances fortuites et momentanées. Le Conseil fera donc bien de s'éclairer par des

enquêtes sérieuses, par la consultation des baux et des actes de vente, en un mot par tous les moyens dont il dispose, pour éviter de prendre des décisions contraires à l'équité et qu'il deviendrait sans doute nécessaire de rapporter à bref délai.

La fixation de l'impôt doit, autant que possible, reposer sur des bases stables ; un bouleversement perpétuel dans la répartition ne saurait être que nuisible. En tout cas, le Conseil général est obligé, aux termes de l'art. 37, de statuer avant toute répartition sur les demandes en réduction de contingent formées par les Conseils d'arrondissement ¹ ; comme sa décision peut avoir de l'influence sur cette répartition, il est de toute évidence qu'elle doit intervenir auparavant.

La répartition de l'impôt est pour le Conseil général un droit qu'il exerce souverainement ; mais c'est en même temps une nécessité sociale qu'il ne saurait volontairement entraver.

Il ne lui appartient donc pas d'y mettre obstacle d'une façon absolue, et, s'il refuse ou néglige de s'occuper de cette question, le préfet lui est substitué d'office et opère lui-même la répartition. Tel est le but de la disposition de l'art. 39 : *« Si le Conseil général ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents seront délivrés par le préfet d'après les bases de la*

¹ Le législateur s'est servi de l'expression « conseils compétents » ; on songeait, en effet, au moment du vote de la loi de 1871, à supprimer les conseils d'arrondissement, pour les remplacer par des conseils cantonaux, et l'on n'a pas voulu faire figurer dans l'article 37 un terme qui pouvait devenir impropre.

répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent, en exécution des lois. »

2^e Réclamations des communes en matière d'impôts.

Le Conseil général n'est pas chargé de répartir l'impôt entre les communes, cette fonction étant réservée aux Conseils d'arrondissement ; mais il juge en premier et dernier ressort les demandes en réduction de contingent formées par les communes. Les réclamations de cette nature doivent être soumises d'abord au Conseil d'arrondissement, qui les examine et les transmet, avec avis favorable ou défavorable, au Conseil général, seul compétent pour prendre une décision. *« Le Conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes et préalablement soumises au Conseil compétent. »* (Art. 38.)

La décision du Conseil est donc définitive et sans appel ; le Conseil d'arrondissement est obligé de s'y conformer rigoureusement, en opérant la répartition entre les communes, et, s'il refusait d'en tenir compte, le préfet ferait lui-même la répartition, conformément aux dégrèvements votés ou aux mesures prises par le Conseil général. Remarquons que le Conseil général n'est pas obligé ici de statuer avant de répartir l'impôt entre les arrondissements, sa décision ne pouvant influencer sur cette répartition ; mais il est nécessaire qu'elle intervienne avant la clôture de la session, pour permettre au Conseil d'arrondissement d'en tenir compte dans la répartition qu'il est chargé de faire entre les communes.

Le Conseil joue un rôle assez important dans la répartition entre les contribuables de la contribution per-

sonnelle et mobilière. Cette contribution se compose, en effet, d'un élément fixe, la taxe personnelle, comprenant la valeur de trois journées de travail, et d'un élément variable, la taxe mobilière, basée sur la valeur locative des habitations. Pour opérer dans chaque commune la répartition, on évalue d'abord le produit de la taxe personnelle et on le déduit du contingent à fournir ; le reste forme l'impôt mobilier et est ensuite réparti proportionnellement à la valeur locative des habitations. Mais, comme le Conseil général est chargé, dans chaque département, de fixer la valeur de la journée de travail, il est libre, en augmentant ou en diminuant la taxe personnelle, de faire varier dans les mêmes proportions la taxe mobilière. Il aurait même pu supprimer presque complètement l'une des deux aux dépens de l'autre et bouleverser ainsi les principes de notre législation financière, si la loi du 21 avril 1832 n'avait prévu ce danger, en établissant les limites d'un maximum et d'un minimum qu'il ne saurait dépasser : la valeur de la journée de travail ne doit être ni inférieure à 0 fr. 50 ni supérieure à 1 fr. 50¹. Peut-être aurait-on pu laisser au Conseil général une liberté d'appréciation plus grande, mais il n'en était pas moins nécessaire de lui donner des bornes. N'oublions pas, en effet, que le Conseil agit ici par délégation et qu'en ne précisant pas les limites de cette délégation, on s'exposait à voir commettre des abus d'autant plus graves qu'ils pouvaient être sans remède, car, dans cette question, comme dans les précédentes,

¹ L. 21 avril 1832, art. 10.

la décision du Conseil général, délégué direct du pouvoir législatif, est inattaquable.

II. — OBJETS D'INTÉRÊT DÉPARTEMENTAL.

Le Conseil général vote chaque année les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois ; il vote également, dans les limites du maximum fixé par le pouvoir législatif, les emprunts départementaux.

A. — Vote de centimes additionnels départementaux.

Les centimes additionnels, comme leur nom l'indique, sont une imposition ajoutée au principal des quatre contributions directes, à raison d'un centième de ce principal, par chaque centime additionnel. Ils sont affectés aux besoins généraux de l'État, des départements et des communes et peuvent porter sur les quatre impôts directs, avec cette restriction toutefois qu'à l'égard de la contribution personnelle et mobilière, ils ne frappent que la taxe mobilière, la taxe personnelle devant être imposée au principal seulement ¹.

La compétence du Conseil général ne s'étend qu'au vote des centimes additionnels départementaux ; nous nous en occuperons donc exclusivement ici, nous réservant seulement d'indiquer plus tard comment le Conseil peut intervenir dans la perception des centimes communaux.

« *Le Conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.*

« *Il peut voter des centimes extraordinaires, dans la limite*

¹ L. 21 avril 1832. art. 19.

du maximum fixé annuellement par la loi de finances. »
(L. 10 août 1871, art. 40.)

Les centimes additionnels départementaux sont de trois sortes :

1° Les centimes ordinaires, chargés de faire face aux dépenses dites ordinaires. Ils sont au nombre de 26, savoir : 25 sur la contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière, 1 sur les quatre contributions directes¹ ;

2° Les centimes spéciaux, créés par les lois du 2 août 1829 sur le cadastre, du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, du 15 mars 1850 sur l'instruction primaire, et affectés aux dépenses que nécessitent les différents services prévus par ces lois. Ils sont actuellement fixés à :

5 pour le cadastre ;

7 pour les chemins vicinaux ;

4 pour l'instruction primaire².

A l'exception des cinq centimes du cadastre, qui grèvent seulement la contribution foncière et qui, du reste, n'existent plus que dans les rares départements où le cadastre n'est pas encore terminé, les centimes spéciaux portent sur les quatre contributions directes.

Ajoutons que les chiffres indiqués par nous constituent dans chaque catégorie un maximum que le Conseil général ne peut dépasser, mais qu'il n'est nullement obligé d'atteindre, si les ressources ordinaires du département lui permettent d'agir autrement. Cette circons-

¹ Marie, *de l'Administ. dép.*, p. 497.

² *Ibid.*

tance se présentera sans doute fréquemment, surtout depuis que la loi du 10 août 1871 autorise le Conseil général à consacrer aux besoins d'un service l'excédent de recettes provenant d'un autre service. La législation antérieure, et notamment la loi du 10 mai 1838, interprétait, en effet, la spécialité dans son sens le plus rigoureux ; il fallait l'intervention d'une loi pour permettre au Conseil général d'affecter à d'autres dépenses les ressources qui excédaient les besoins pour lesquels elles avaient été créées. La loi de 1871 s'est montrée plus libérale : l'article 63, § 2, reconnaît formellement au Conseil le droit de disposer de cet excédent.

3° Les centimes extraordinaires sont chargés de pourvoir aux dépenses extraordinaires ou imprévues du département et spécialement de couvrir l'excédent des dépenses ordinaires sur les recettes. Ils portent sur les quatre impôts directs.

Ici encore la loi du 10 août 1871 est notablement en progrès, car, sous l'empire de la loi de 1838, toute délibération du Conseil général portant vote d'une imposition extraordinaire devait être approuvée par le pouvoir législatif. Cette restriction est désormais supprimée, du moins dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances¹, et, grâce à ce maximum lui-même, les inconvénients que pourrait entraîner une liberté d'action trop considérable, laissée au Conseil général, n'existent pas. Le législateur a sagement agi en établissant ce maximum ; l'intérêt même du Trésor le réclamait. Le Conseil général pouvait, en effet, s'abu-

¹ Ce maximum est habituellement de 12 centimes.

ser sur la situation financière du département et épuiser ses ressources par des contributions excessives. Or, comme le fait justement remarquer M. Marie ¹, « il ne faut pas que le recouvrement de l'impôt, destiné aux besoins généraux de l'État, soit compromis ; laisser les départements sans aucun contrôle, libres de s'imposer comme ils le voudraient, ce serait non décentraliser, mais ouvrir la porte aux plus dangereux entraînements... La faculté de voter des centimes additionnels met véritablement aux mains du Conseil général les moyens de réaliser dans le département tous les progrès utiles, et la nécessité d'un maximum pour ces centimes ne se justifie pas moins bien que pour les ressources ordinaires. »

En votant les différents centimes additionnels, le Conseil général agit encore par délégation du pouvoir législatif ; c'est, en effet, à ce dernier, et à lui seul, qu'appartient le droit de voter l'impôt, et si l'on appliquait strictement le principe reconnu, la loi de finances devrait prévoir les besoins que réclame chacun des échelons de la hiérarchie administrative et les comprendre dans l'évaluation nécessaire pour fixer l'impôt. Il est évident que les deux Chambres ne sauraient entrer dans l'examen détaillé de toutes ces questions et qu'elles ne le feraient pas, du reste, avec la compétence des conseils locaux ; aussi se contentent-elles de déléguer leurs pouvoirs à ces conseils, en leur permettant de se créer ainsi des ressources suffisantes pour sauvegarder les intérêts matériels du département. Du reste, comme

¹ *Admin. dép.*, p. 95, 102.

le principal de l'impôt, les centimes additionnels doivent être votés chaque année : les agents des contributions directes ne pourraient les mettre en recouvrement si le vote préalable du Conseil général n'en autorisait la perception.

B. — Emprunts départementaux.

La loi de 1838 interdisait au Conseil général de contracter aucun emprunt, sans y avoir été formellement autorisé par le pouvoir législatif. La loi du 18 juillet 1866 se montra moins sévère : elle laissa au Conseil général le droit de voter des emprunts remboursables dans un délai maximum de douze années ; ce délai a été porté à quinze années par la loi du 10 août 1871 (article 40, § 3).

Le Conseil général peut ainsi se procurer très facilement les ressources nécessaires pour subvenir aux besoins éventuels du département ; si, par suite de circonstances exceptionnelles, ces besoins augmentent notablement, le Conseil pourra être autorisé, en vertu d'une loi, à emprunter pour une durée supérieure à quinze ans ; mais il faudra l'intervention d'une loi, et le pouvoir législatif devra apprécier les motifs qui justifient cette mesure. L'emprunt a toujours, en effet, des conséquences graves, et, comme ces conséquences atteignent surtout les générations futures, leur gravité même échappe souvent aux assemblées délibérantes. Des décisions prises à la légère auraient pu grever le département pour de longues années et épuiser ses ressources financières ; elles présentaient, en tout cas, les inconvénients que nous avons déjà signalés, au sujet du vote sans limites de centimes additionnels, et appelaient

les mêmes remèdes. Aussi le législateur les a-t-il soumises, dès que le chiffre voté dépasse le maximum légal, à l'approbation expresse de l'autorité supérieure : « *Dans le cas où le Conseil général voterait une contribution extraordinaire ou un emprunt au delà des limites déterminées dans l'article précédent, cette contribution ou cet emprunt ne pourrait être autorisé que par une loi.* » (L. 1871, art. 41.)

III. — OBJETS D'INTÉRÊT COMMUNAL

Comme le Conseil général, le conseil municipal peut voter un certain nombre de centimes additionnels et en affecter le produit aux besoins de la commune ; mais il ne peut dépasser un certain chiffre, qu'il appartient au Conseil général de fixer chaque année : « *Le Conseil général arrête, à sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses d'utilité communale.* » (L. 1871, art. 42, § 1.)

Ici encore, comme pour le vote des centimes additionnels départementaux, le Conseil général agit par délégation du pouvoir législatif, et cette délégation repose sur le même fondement.

Les Chambres ne pouvant se rendre un compte exact des besoins des communes de chaque département, il était préférable de laisser ce soin à l'assemblée départementale, en fixant toutefois un certain chiffre comme maximum des concessions possibles ; on excluait par là toute idée d'arbitraire.

La loi du 18 juillet 1866, article 4, avait déclaré que le maximum des centimes additionnels communaux ne

pourrait, en aucun cas, dépasser 20 centimes. La loi de 1871 n'a pas reproduit cette disposition : le chiffre légal est actuellement voté chaque année en même temps que le budget ; il peut varier, sans limite fixe, suivant les circonstances ou l'état des finances publiques.

Le vote des centimes additionnels est pour les conseils municipaux un droit dont le Conseil général ne saurait entraver l'exercice.

Il ne lui appartient pas d'y mettre obstacle par sa négligence ou par le refus systématique de fixer un maximum ; à défaut de décision de sa part, on s'en réfère au chiffre adopté l'année précédente : « *Si le Conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante,* » (Art. 42, § 2.)

SECTION II

Délibérations définitives, sauf annulation

Les délibérations du Conseil général qui rentrent dans cette catégorie sont exécutoires par elles-mêmes et présentent, comme celles de la catégorie précédente, un caractère définitif ; mais, à la différence de ces dernières, elles sont soumises, dans une certaine mesure, au contrôle du pouvoir exécutif. Le Conseil général n'agit plus ici par délégation du pouvoir législatif ; il agit en vertu d'un pouvoir propre, qui doit être assez

étendu pour lui donner le droit de statuer en toute liberté sur la plupart des questions intéressant le département, mais qu'il importe cependant de restreindre dans de justes limites : « Si absolu, dit M. Marie, si légitime que soit le pouvoir du Conseil général, en matière d'administration départementale, ce pouvoir ne saurait aller jusqu'à lui permettre d'enfreindre la loi et les règlements. Si donc une violation de la loi est commise par un Conseil général, cette violation doit être réprimée : aussi bien, contre des excès de pouvoir possibles, un recours est indispensable ¹. »

Il était juste, en effet, de refuser au Conseil général le droit de se mettre en contradiction flagrante avec les règlements et de porter une atteinte, même indirecte, à l'autorité de la loi ; aussi la loi de 1871 a-t-elle déclaré annulables les délibérations entachées d'excès de pouvoir ou violant manifestement soit une loi, soit un règlement d'administration publique.

Nous verrons plus tard par qui et comment est prononcée l'annulation.

Objets de ces délibérations

Les questions sur lesquelles le Conseil général est appelé à prendre des délibérations définitives sont aujourd'hui très nombreuses : elles forment, en effet, la règle depuis la loi de 1866 ; auparavant, elles n'étaient que l'exception. C'est sur tout en matière d'administration départementale que le Conseil exerce ses attri-

¹ M. Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 174.

butions réglementaires ; nous verrons cependant qu'il statue quelquefois définitivement sur des objets d'intérêt communal.

I. — OBJETS D'INTÉRÊT DÉPARTEMENTAL.

Le Conseil délibère sur des questions intéressant le département dans la plupart des cas énumérés par les art. 44, 45 et 46 de la loi du 10 août 1871 : ces différents cas peuvent être ramenés à huit chefs principaux.

1° Gestion de la fortune départementale.

Le Conseil général statue définitivement sur les objets ci-après désignés :

1° Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales, mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au n° 4 ;

2° Mode de gestion des propriétés départementales ;

3° Baux des biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;

4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, et des locaux affectés aux Cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ;

14° Assurance des bâtiments départementaux (L. 1871, art. 46).

Là loi du 10 mai 1838 ayant définitivement reconnu au département le caractère de personne civile, celui-ci peut, comme tout propriétaire, aliéner, échanger ou affecter à des destinations nouvelles ses propriétés mobilières et immobilières. Les immeubles qui font partie du domaine privé du département consistent, en général, en terres, bois ou bâtiments divers, quelquefois

même en établissements thermaux, tels que ceux des Eaux-Bonnes, du Mont-Dore, de Saint-Amand¹. Le domaine mobilier comprend, outre les meubles affectés à un service public, les archives départementales, ainsi que les créances, les rentes et les autres droits incorporels que le département peut posséder. Le Conseil général exerce sur tous ces biens, au nom du département qu'il représente, les droits d'un véritable propriétaire : il acquiert, vend, échange en toute liberté. Par contre, il est soumis aux charges de la propriété : c'est ainsi qu'il doit payer les contributions directes et indirectes, l'impôt foncier et la taxe de main-morte (soixante-dix centimes par franc du principal de la contribution foncière, plus les décimes²), les droits d'enregistrement³, et, en général, tous les impôts qui atteignent la propriété mobilière et immobilière.

Le département jouit donc du droit absolu de disposer ; mais comme certaines mesures, prises en vertu de ce droit, pourraient être en opposition avec l'intérêt supérieur de l'État, le législateur a cru devoir restreindre la liberté d'action du Conseil, dans le cas où il voterait l'une de ces mesures, prévues au paragraphe 4 de l'art. 46.

L'aliénation ou le changement de destination des propriétés affectées à un service public peuvent avoir des conséquences graves. Si le Conseil général refuse de désigner de nouveaux bâtiments, pour remplacer les

¹ M. Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 113.

² L. 30 mars 1872, art. 5.

³ L. 18 avril 1831, art. 17.

anciens, ou si les bâtiments désignés ne remplissent pas les conditions nécessaires à cette affectation, le fonctionnement des services publics sera entravé, peut-être même supprimé complètement. Une telle situation ne saurait être tolérée par le pouvoir exécutif, qui a le devoir d'assurer ces services ; aussi, sans interdire au Conseil général les délibérations de cette nature, sans même les soumettre à l'approbation expresse du pouvoir central, la loi de 1871 a-t-elle laissé au chef de l'État, comme nous le verrons plus tard, le droit d'en prononcer la suspension, dans un certain délai, lorsque les mesures votées lui paraissent inopportunes ou contraires à l'intérêt général.

Libre de disposer de ses biens, le département peut, à plus forte raison, les affermer ou les donner à bail. S'il est obligé de louer des immeubles, pour les affecter aux différents services publics ou d'utilité départementale, le Conseil règle seul les conditions du traité. Enfin le soin de décider si les propriétés bâties seront assurées appartient encore à l'assemblée départementale. Toutes ces attributions étaient exercées par le préfet avant la loi de 1866 ; le Conseil était généralement consulté, mais l'accomplissement de cette formalité n'était nullement obligatoire.

5° *Acceptation ou refus de dons et legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation.*

La loi de 1871 a modifié sur ce point la loi de 1866. Celle-ci exigeait deux conditions, pour que le Conseil pût accepter un don ou un legs : il fallait d'abord que la libéralité ne fût l'objet d'aucune réclamation de la part des familles, et ensuite qu'elle n'impliquât ni charge ni

affectation immobilière¹. Cette dernière condition n'est plus exigée ; désormais le Conseil a le droit d'accepter toutes les libéralités, avec ou sans charges, faites au département, pourvu qu'elles n'aient donné lieu à aucune réclamation.

Que faut-il entendre par *réclamation des familles* ? L'expression « familles » comprend ici les enfants du donateur ou du testateur et, à défaut d'enfants, les héritiers que la loi appelle à lui succéder, l'époux survivant, pourvu qu'il ait un intérêt pécuniaire à réclamer. M. Marie y ajoute le légataire universel, même non parent, « qui doit, dit-il, par identité de situation, être assimilé à l'héritier ». Quant aux parents qui n'ont pas en même temps la qualité d'héritiers, leur réclamation serait nulle et non avenue et le Conseil général n'est pas obligé d'en tenir compte ; si l'on n'exige pas que l'intérêt du réclamant soit exclusivement pécuniaire, du moins faut-il que cet intérêt soit réel et indiscutable.

La loi ne dit pas dans quelles formes doit se faire la réclamation : nous croyons qu'elle doit se faire par écrit, mais, aucune formalité n'étant exigée, une simple lettre au préfet suffirait.

Nous admettrions de même, en l'absence de texte, qu'il faut appliquer par analogie les mesures prescrites à l'égard des héritiers par l'ordonnance du 14 janvier 1831². Les héritiers seront donc appelés, par une

¹ L. 18 juillet 1866, art. 4^{er}, § 5.

² Ord. du 14 janvier 1831, art. 3. — Nulle acceptation de legs au profit des établissements religieux ne sera présentée à notre autorisation, sans que les héritiers connus du testateur aient été

mise en demeure régulière, à se prononcer pour ou contre la disposition faite au profit du département. L'accomplissement de ces formalités retarde quelquefois pendant longtemps l'acceptation ; il pourrait en résulter que la disposition devint inutile, la mort du donateur étant survenue avant l'acceptation ; aussi la loi, pour éviter cet inconvénient, a-t-elle permis au préfet d'accepter la libéralité, à titre conservatoire, avant toute autorisation¹. L'acceptation du préfet lie le donateur, qui ne peut plus révoquer sa libéralité ; mais elle n'a aucune influence sur le Conseil général, qui reste libre de refuser la donation, si elle ne lui semble présenter aucun avantage pour le département. Lorsque le Conseil accepte la disposition faite en faveur du département, sa décision est notifiée par le préfet² ; l'acceptation devient dès lors définitive et rétroagit au jour de l'acceptation à titre conservatoire³.

L'autorisation du gouvernement produit le même effet, quand cette autorisation est devenue nécessaire, par suite de réclamations de la part des familles. La délibération du Conseil général cesse, dans ce cas, d'être exécutoire par elle-même ; elle est soumise à l'approbation expresse du pouvoir exécutif, qui intervient pour sauvegarder l'intérêt des héritiers. Un décret est encore nécessaire, même si aucune réclamation n'a été

appelés par un acte extra-judiciaire, pour prendre connaissance du testament, donner leur consentement à son exécution ou produire leurs moyens d'opposition.

¹ L. 10 août 1871, art. 53, § 2.

² *Id.*, art. 53, § 4.

³ *Id.*, art. 53, § 2.

soulevée, dans le cas où la libéralité faite au département est connexe à une libéralité faite à un établissement public, de telle sorte que les deux dispositions soient tellement liées l'une à l'autre, que l'exécution de l'une soit subordonnée à l'exécution de l'autre¹. Mais si les dispositions sont distinctes et indépendantes, le Conseil général peut, à défaut de réclamation, statuer définitivement sur celle qui concerne la donation ou le legs fait au département.

2° Voirie départementale.

6° — *Classement et direction des routes départementales : Projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien desdites routes ;*

Désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien (Art. 46).

La voirie départementale comprend, outre les routes construites par le département lui-même, les anciennes routes impériales de troisième classe, que le décret du 16 décembre 1811 concéda aux départements et auxquelles la loi du 10 août 1871 a définitivement reconnu le caractère de propriétés départementales².

Le département est chargé de l'entretien de ces routes : le Conseil général doit donc avoir le droit absolu de décision, toutes les fois qu'il s'agit de travaux destinés à leur amélioration. De plus, il opère le classement des routes nouvelles, approuve les plans et devis et vote les fonds nécessaires à l'exécution des travaux de construction.

¹ Avis Cons. d'État, 10 mars 1868.

² L. 10 août 1871, art. 59, § 2.

La loi de 1866 refusait au Conseil général le droit de classer une route départementale, si cette route se prolongeait sur un département voisin¹ : cette interdiction n'existe plus, depuis la loi de 1871 ; mais nous ferons observer que les dispositions de la loi du 3 mai 1841, relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, n'ont pas été abrogées par la loi nouvelle. La décision du Conseil suffira donc, si aucune acquisition de terrains n'est nécessaire ou si les propriétaires consentent à la cession à l'amiable de leurs terrains ; mais ce fait se présentera sans doute fort rarement et l'on peut affirmer qu'en général il faudra recourir à l'expropriation. Dès lors, la construction de la route sera votée et la direction fixée par le Conseil général ; l'utilité publique sera déclarée ensuite par décret rendu en Conseil d'État et le pouvoir judiciaire prononcera l'expropriation des terrains désignés. Remarquons de plus qu'aux termes de la loi du 20 mars 1835, toute délibération du Conseil général relative au classement d'une route départementale doit être précédée d'une enquête, dont l'ordonnance du 18 février 1834 a réglé les formes², et cela même

¹ L. 18 juillet 1866, art. 1^{er}, § 6.

² La commission d'enquête, dont le président et les membres sont nommés par le préfet, se compose de neuf membres au moins, de treize au plus, pris parmi les principaux propriétaires, négociants et industriels de la contrée. Cette commission se réunit au chef-lieu du département, pour étudier le projet de route ; elle examine en même temps les observations consignées sur un registre spécial, qui a dû être ouvert au chef-lieu pendant un mois au moins et quatre mois au plus. La commission exprime ensuite son avis motivé dans un procès-verbal, qui doit être transmis au préfet d'abord, puis à l'administration supérieure.

en dehors de toute expropriation. Cette formalité est également exigée en cas de déclassement ¹.

Le dernier alinéa du paragraphe 6 fut l'objet de vives controverses, lors de sa discussion par l'Assemblée nationale. A la deuxième délibération de l'article 46, la suppression de cet alinéa fut proposée par MM. de Champvallier et Jaubert. M. de Champvallier réclamait énergiquement le maintien de l'état de choses existant alors, c'est-à-dire l'obligation pour les Conseils généraux de confier aux ingénieurs des ponts et chaussées les travaux d'entretien et de réparation des routes départementales. Il déclarait, à l'appui de sa thèse, que les ingénieurs avaient toujours fait preuve, en matière de travaux publics, d'une supériorité de talent incontestable et qu'il était regrettable, dans l'intérêt même du département, qu'on permit au Conseil général de leur retirer l'exécution de ses travaux.

Le baron de Larcy, ministre des travaux publics, appuya l'amendement, en se basant sur les difficultés que présenterait dans l'avenir le recrutement des ingénieurs. L'adoption de l'alinéa 3 du paragraphe 6 devait, selon lui, porter un coup fatal à l'administration des ponts et chaussées, car beaucoup d'ingénieurs verraient leurs traitements, sinon supprimés, du moins considérablement diminués.

M. Raoul Duval parla dans le même sens et conjura l'Assemblée de ne pas désorganiser une administration, qui, depuis un siècle et demi (1715), avait rendu d'éclatants services à la science et au pays.

¹ D. en C. d'État, 13 nov. 1878.

Le rapporteur de la commission défendit le projet, en faisant observer que « le but de la restriction imposée aux pouvoirs des Conseils généraux était surtout de sauvegarder les intérêts des ingénieurs des ponts et chaussées » ; que, malgré les mérites incontestés de ce corps célèbre, il était bien difficile « d'entraver sur ce point la libre action des Conseils généraux, auxquels appartiennent l'appréciation souveraine et la décision finale, en toute matière d'intérêt exclusivement départemental. »

« En fait, ajoutait le rapporteur, les Conseils généraux échappent pour la plupart à la contrainte que la loi a voulu leur imposer, en ne classant plus depuis longtemps que des chemins de grande communication, au lieu de routes départementales, et ils pourront y échapper encore plus, en profitant de la faculté de déclassement que leur accorde la loi. S'ils peuvent donc se soustraire indirectement à la disposition de la loi de 1866, ne vaut-il pas mieux les en affranchir ouvertement et expressément ? ¹ »

M. de Tillancourt fut du même avis. Tout en rendant hommage au talent et à la science du corps des ponts et chaussées, il fit remarquer que si ce corps était investi d'un droit, il se considérerait comme souverain. Il démontra ensuite que l'adoption de l'alinéa ne porterait nullement à ce corps une atteinte fatale, car les Conseils généraux ne refuseraient certainement pas, de parti pris, d'employer les ingénieurs, surtout s'ils reconnaissaient que les travaux de construction et d'en-

¹ *J. off.*, 2 juillet 1871, p. 1704.

retien des routes étaient mieux exécutés par eux que par les agents voyers.

Ces arguments convinquirent l'Assemblée, qui repoussa l'amendement. Repris par le comte Jaubert à la troisième délibération, il eut le même sort. Le Conseil général peut donc désormais confier soit aux ingénieurs, soit aux agents voyers, le service de ses routes départementales.

La décision prise par l'Assemblée nationale est conforme aux vrais principes. Elle reconnaît que le Conseil général, seul chargé de la construction et de l'entretien des routes, doit être libre de choisir ses agents : cette considération suffit, selon nous, et prime toutes les autres. Quoi de plus juste, en effet, que de permettre au Conseil de réduire ses dépenses, en confiant à des hommes moins instruits peut-être, mais présentant des capacités suffisantes, le soin d'exécuter ses travaux ? Quoi de plus rationnel en même temps que de le laisser libre de faire assurer par les mêmes agents le service du réseau vicinal et celui du réseau départemental ?

A cette combinaison le Conseil trouvera peut-être un double avantage : il réalisera une économie, tout en simplifiant l'administration et la comptabilité de la voirie départementale ¹.

8° *Déclassement des routes départementales* (art. 46).

Le déclassement est opéré par le Conseil général,

¹ Il faut remarquer toutefois que le Conseil général *désigne* ses agents ; il ne les *nomme* pas. Il ne pourrait donc, sans excès de pouvoir, créer en dehors des agents voyers et des ingénieurs des ponts et chaussées, un corps d'agents départementaux dont il réglerait lui-même l'organisation (Décis. min. du 40 août 1875).

dans les mêmes conditions que le classement, c'est-à-dire qu'il doit être précédé d'une enquête. La loi de 1835 ne semble pas, il est vrai, exiger formellement cette enquête ; sa nécessité avait même été niée par la section du contentieux du Conseil d'État, qui, dans une décision rendue le 10 novembre 1876, déclarait que si la loi du 20 mars 1835 prescrivait l'enquête en matière de classement, aucune disposition de loi ni de règlement ne réclamait l'accomplissement de la même formalité, en cas de déclassement ; mais l'assemblée générale du Conseil d'État n'a pas admis cette jurisprudence. Dans sa séance du 24 octobre 1878, elle a annulé une délibération du Conseil général de Tarn-et-Garonne, qui avait prononcé le déclassement des routes départementales et leur classement en chemins de grande communication, sans avoir fait précéder cette opération des formalités prescrites par les lois du 20 mars 1835 et du 21 mai 1836¹.

L'exemple que nous venons de citer soulève une autre question. Un Conseil général peut-il, à l'exemple de celui de Tarn-et-Garonne, déclasser en bloc toutes ses routes départementales et les classer ensuite comme chemins vicinaux ? Cette mesure a l'avantage de dégrever le budget départemental, en mettant à la charge des communes les frais d'entretien des routes ainsi déclassées. La question fait l'objet de vives controverses² ; mais il nous semble impossible, en présence des

¹ D. en C. d'État, 13 nov. 1878.

² Voir notamment l'art. de M. Choppard, dans la *Revue critique de législation*, année 1878, p. 145.

termes généraux de l'article 46, paragraphe 8, de ne pas reconnaître ce droit au Conseil général. C'est l'opinion admise par le Conseil d'État, qui a toujours rejeté les pourvois formés contre des décisions analogues prises par les Conseils généraux¹. Ajoutons que les particuliers sont non recevables à critiquer le déclassement², et que les communes ne peuvent se soustraire à l'obligation de contribuer aux dépenses d'entretien des anciennes routes départementales classées en chemins de grande communication.

D'après la loi de 1866, le Conseil général ne pouvait déclasser une route départementale que si cette route ne se prolongeait pas sur le territoire d'un département voisin³. Cette condition n'est plus exigée : le silence gardé par l'article 46 en est une preuve certaine. C'est avec raison, du reste, que le législateur a supprimé cette disposition. Qu'importe en effet au département voisin qu'un chemin porte le nom de route départementale ou de chemin de grande communication, si la circulation y est facile et s'il est maintenu en bon état de viabilité ? Peut-être pourrait-on trouver là un motif suffisant pour provoquer la réunion d'une de ces conférences interdépartementales prévues par l'article 90 de la loi du 10 août 1871 ; mais cette formalité, fort utile sans doute, n'est pas obligatoire. Elle deviendrait toutefois nécessaire, aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 9 août 1879, si la circulation sur

¹ C. d'Ét., 40 nov. 1876 ; 27 avril 1877.

² D. C. d'Ét., 5 janvier 1877.

³ L. 18 juillet 1866, art. 1^{er}, § 6.

la route déclassée devait être interrompue ou modifiée à la limite des deux départements¹.

13° *Établissement et entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département ; fixation des tarifs de péage* (art. 46).

Le soin d'établir et d'entretenir les bacs ou passages d'eau appartenait à l'État, avant la loi de 1871, et le pouvoir central était seul compétent en la matière. Le Conseil général a hérité de cette compétence, mais seulement en ce qui concerne les routes départementales et les chemins de grande communication.

L'article 46, paragraphe 13, dit en effet, en termes exprès : « *routes et chemins à la charge du département ;* » or nous verrons plus loin que les chemins vicinaux se divisent en trois classes, suivant leur importance, et que seuls les chemins de la première classe, c'est-à-dire les chemins de grande communication, peuvent recevoir d'une façon régulière des subventions sur les fonds départementaux². Pour les chemins des deux autres classes, c'est-à-dire pour les chemins d'intérêt commun et pour les chemins vicinaux ordinaires, « on ne peut, dit une circulaire du ministre des travaux publics, en date du 14 octobre 1871, les considérer comme étant à la charge du département, et, en conséquence, les bacs et passages d'eau sur ces chemins restent soumis aux dispositions de la loi de frimaire an VII. »

La même circulaire fait observer que la loi nouvelle, en donnant au Conseil général le droit de décider la

¹ *J. off.*, 13 août 1879, p. 8427.

² L. 21 mai 1836, art. 8, § 1.

création de bacs ou passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, n'a ni abrogé ni modifié les dispositions de la loi du 3 frimaire an VII, qui régissent la matière. Il sera donc nécessaire d'accomplir les formalités prescrites par cette loi, toutes les fois qu'il s'agira d'établir un nouveau bac ou passage d'eau sur une route départementale ou sur un chemin de grande communication ; on devra tenir compte en outre des instructions ministérielles relatives au même objet et notamment de la circulaire du ministre des travaux publics, en date du 31 août 1852.

Ajoutons que la loi du 30 juillet 1880 prohibe à l'avenir la construction de ponts à péage sur une route départementale.

3° Voirie vicinale.

7° Classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins, et fixation du contingent annuel de chaque commune ; le tout sur l'avis des Conseils compétents.....

8° Déclassement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. (Art. 46.)

La voirie vicinale, ou petite voirie, comprend trois catégories de chemins : les chemins de grande communication, les chemins d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires.

Les chemins de grande communication sont les plus importants. Ils relient entre eux plusieurs cantons, quelquefois même plusieurs arrondissements, et le département contribue généralement, dans une part assez

large, aux dépenses nécessaires à leur construction et à leur entretien. Ce sont, du reste, pour la plupart, d'anciennes routes départementales déclassées.

Les chemins d'intérêt commun, sans présenter la même utilité que les chemins de la catégorie précédente, traversent cependant le territoire de plusieurs communes qu'ils servent à réunir entre elles.

Les chemins vicinaux ordinaires ont une importance beaucoup moins considérable ; ils relient les différents hameaux d'une même commune et sont exclusivement à la charge de cette commune. Tout ce qui concerne le classement, l'ouverture ou le redressement, la fixation de largeur de ces chemins, rentre, depuis la promulgation de la loi du 10 août 1871, dans les attributions de la Commission départementale ; la compétence du Conseil général ne s'étend donc actuellement qu'aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Le droit de les classer, d'en fixer la direction et de les déclasser, avait été déjà reconnu au Conseil général, par la loi du 21 mai 1836 d'abord ¹, puis par celle du 18 juillet 1866 ². La loi de 1871 n'a donc pas inauguré sur ce point ; elle a seulement apporté une légère extension aux pouvoirs du Conseil, en ne lui interdisant plus le déclassement des chemins qui se prolongent sur le territoire d'un département voisin ; mais, à part cette modification peu importante, elle n'a fait que confirmer la législation ancienne.

Il n'en est pas de même en matière d'ouverture, de re-

¹ L. 21 mai 1836, art. 7, § 1 et 2.

² L. 18 juillet 1866, art. 1, § 7 et 9.

dressement et de fixation de largeur des chemins vicinaux. Dans toutes ces questions, la loi de 1871 a opéré une véritable décentralisation, en transportant au Conseil général des attributions jusque-là exclusivement réservées au préfet¹ : « *Le Conseil général opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836.* » (Art. 44.)

Quels sont les effets auxquels fait allusion l'art. 44 ?

Il faut distinguer deux cas, suivant qu'il s'agit de reconnaître et de fixer la largeur d'un chemin déjà existant, ou qu'il est question d'ouvrir un nouveau chemin.

Dans le premier cas, la décision du Conseil général emporte expropriation du terrain reconnu comme faisant partie du chemin : « Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal, dit la loi du 21 mai 1836 (art. 15), attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. » L'article 44 de la loi de 1871 ayant, comme nous venons de le voir, substitué la décision du Conseil général aux arrêtés préfectoraux, c'est désormais à cette décision qu'est attaché l'effet si important d'opérer en quelque sorte une expropriation sommaire, par voie purement administrative et sans paiement préalable d'indemnité. Le droit des propriétaires riverains se résout, en effet, en une simple indem-

¹ L. 21 mai 1836, art. 15 et 16.

nité, qui doit être réglée ultérieurement, soit à l'amiable, soit par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts ¹.

Notons toutefois que cette disposition n'est applicable qu'aux propriétés non bâties. S'il devenait nécessaire d'occuper des terrains bâtis, il faudrait, à défaut d'entente amiable avec les propriétaires riverains, recourir à l'expropriation ordinaire, après déclaration d'utilité publique prononcée par le chef de l'État, et observer toutes les formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 ². De plus, même s'il s'agit de propriétés non bâties, le résultat indiqué plus haut ne serait pas produit, si le Conseil général se bornait à classer le chemin, sans déterminer exactement ses limites ³.

Dans le second cas dont nous avons parlé, c'est-à-dire lorsque le Conseil général statue sur l'ouverture ou le redressement d'un chemin vicinal de grande communication ou d'intérêt commun, sa décision n'entraîne plus, par le fait même, expropriation du terrain ; mais elle emporte déclaration d'utilité publique, si elle a été précédée d'une enquête régulière : cette enquête doit se faire dans les formes indiquées par l'ordonnance du 18 février 1834. On peut également, quand les travaux n'intéressent qu'une seule commune, ce qui arrive fréquemment en matière de redressement, procéder conformément aux dispositions prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835 ⁴. L'expropriation est ensuite

¹ L. 21 mai 1836, art. 15, § 2.

² L. 8 juin 1864, art. 2.

³ C. d'Ét., 3 mai 1877.

⁴ La commission d'enquête est remplacée, dans ce cas, par le conseil municipal.

prononcée par le tribunal civil, et le soin de régler les indemnités appartient à un jury spécial, composé de 4 membres et connu sous le nom de petit jury ¹. Cette procédure ne peut être suivie que si les propriétés, dont l'expropriation est nécessaire, ne comprennent ni bâtiments ni terrains clos de murs ; dans le cas contraire, il faudrait, comme nous l'avons déjà vu en matière de reconnaissance, revenir aux modes ordinaires d'expropriation et la loi du 3 mai 1841 serait seule applicable.

Disons à ce propos que la loi du 10 août 1871 n'est pas allée aussi loin qu'on aurait pu l'espérer dans la voie de la décentralisation. Le projet de la commission permettait de croire à une extension plus considérable des pouvoirs du Conseil sur ce point spécial ; il est regrettable, à notre avis, que l'Assemblée nationale n'ait pas consenti à le ratifier.

Voici quelle était la rédaction primitive de l'art. 44 : « Le Conseil général prononce la déclaration d'utilité publique des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et des autres travaux à exécuter sur les fonds du département, excepté les chemins de fer d'intérêt local. — Cette déclaration aura les mêmes effets que le décret exigé par les art. 2 et 3 de la

¹ L. 21 mai 1836, art. 16, § 2. — Les membres de ce jury, comme ceux du reste qui composent le jury ordinaire d'expropriation, sont choisis sur une liste dressée annuellement par le Conseil général et comprenant trente-six noms au moins, soixante-douze au plus, par arrondissement. La désignation est faite par le tribunal civil de l'arrondissement pour le petit jury, et, pour le jury ordinaire, par la première chambre de la Cour d'appel ou par la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, si le département n'est pas le siège d'une Cour d'appel (L. 3 mai 1841, art. 30, § 1).

loi du 3 mai 1841. — Il prononce également la déclaration d'utilité publique des chemins vicinaux, lorsqu'il y a lieu d'exproprier des terrains bâtis. »

L'article ainsi rédigé avait été adopté sans discussion à la première et à la deuxième délibération¹ ; mais, à la troisième, M. Clément exposa les inconvénients qui, selon lui, résulteraient inévitablement de l'innovation projetée. Les Conseils généraux seraient tentés, sans doute, d'abuser du pouvoir excessif que leur donnait la loi, et la propriété privée ne serait plus protégée par des garanties sérieuses contre l'arbitraire de leurs décisions. Il ajouta qu'il importait « au point de vue des intérêts généraux, de conserver à l'État le droit de reconnaître la nécessité et le but de certains travaux qui peuvent réagir sur l'économie générale du pays. »

Bref, il conclut en déposant un amendement tendant à donner une rédaction nouvelle à l'article 44.

L'amendement fut pris en considération et renvoyé à la commission, qui déclara maintenir la première rédaction. Mais ce fut en vain que son rapporteur démontra, dans la séance du 7 août, combien étaient exagérées les craintes émises au sujet de la propriété privée ; en vain qu'il prouva d'une façon évidente que la compétence du Conseil général dans l'étude de ces questions devait être supérieure à celle du Conseil d'État, l'Assemblée nationale se laissa convaincre par les arguments de l'auteur de l'amendement et vota la rédaction nouvelle qu'il proposait².

¹ *J. Off.* du 18 juillet.

² *J. off.* du 8 août.

Il nous semble que la commission avait une conception plus juste du véritable rôle que le Conseil général est appelé à remplir. L'objection principale prêtait aux Conseils généraux des sentiments de partialité et témoignait envers eux d'une injuste méfiance : nous croyons que le rapporteur a victorieusement réfuté cette objection : « Il est évident, lisons-nous dans le rapport, que l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être entourée des plus sérieuses garanties ; mais il s'agit de savoir de quel côté se rencontrent les plus solides garanties ; nous n'hésitons pas à répondre qu'on n'en trouvera jamais de meilleures que celles que présente la composition des Conseils généraux. Y a-t-il, en effet, des corps plus imbus du respect de la propriété et moins disposés à y porter atteinte ? Ce n'est pas chez eux qu'on a à redouter ce culte exagéré de la ligne droite, ce dédain de la chaumière et du verger, dont on s'est si souvent plaint chez nos ingénieurs et nos agents voyers et qui a si souvent froissé nos populations rurales. »

La raison elle-même venait à l'appui du projet de la commission : « En donnant aux Conseils généraux le droit de déclarer l'utilité publique, continuait le rapport, on ne fait que rentrer dans la logique des principes. Puisque la loi, c'est-à-dire l'Assemblée nationale, doit intervenir, lorsqu'il s'agit des grands travaux de l'État, n'est-il pas juste et naturel de laisser le dernier mot à l'assemblée départementale, lorsqu'il s'agit des travaux qui intéressent le département ? ¹ »

¹ M. Waddington, *Rapport, J. off.*, 2 et 3 juillet.

Les chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun traversant le territoire de plusieurs communes, chacune de ces communes doit concourir aux frais nécessités par leur construction et par leur entretien. La loi du 21 mai 1836 laissait au préfet le soin de désigner les communes qui devaient participer aux dépenses, et de fixer le contingent annuel que chacune d'elles aurait à fournir. Ces attributions appartiennent aujourd'hui au Conseil général; mais il doit, au préalable, prendre l'avis des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, qui doivent toujours être consultés. La même formalité est exigée, du reste, toutes les fois qu'il s'agit du classement et de la direction d'un chemin vicinal de grande communication ou d'intérêt commun.

7°..... *Répartition des subventions accordées, sur les fonds de l'Etat ou du département, aux chemins vicinaux de toute catégorie ;*

Désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et mode d'exécution des travaux à la charge du département ;

Taux de la conversion en argent des journées de prestation.

La loi de 1871 n'a pas innové en cette matière. Les attributions que nous venons d'énumérer appartenaient antérieurement au Conseil général; mais elles ont été depuis considérablement augmentées, en ce qui concerne la faculté d'accorder des subventions aux chemins vicinaux.

La loi du 21 mai 1836, reconnaissant que les ressources des communes seraient sans doute insuffisantes

pour subvenir aux dépenses de construction et d'entretien de ces chemins, donnait au Conseil général le droit de les subventionner, au moyen des sommes produites par la perception des centimes facultatifs ordinaires et de centimes spéciaux, votés annuellement par le Conseil¹.

Les besoins des communes étant devenus plus exigeants, à mesure que le réseau vicinal se développait, il fallut recourir à des emprunts. Pour faciliter ces emprunts, la loi du 11 juillet 1868 institua la *Caisse des chemins vicinaux*, destinée à fournir aux communes des avances remboursables par le paiement de trente annuités de 4 0/0 des sommes empruntées² ; mais les départements n'étaient pas autorisés à faire des emprunts, sauf dans le cas spécial où le produit de leur centime serait inférieur à 20,000 fr. La même loi accordait aux communes, pour la construction et l'entretien de leurs chemins vicinaux, une subvention de l'État, qui, répartie entre les départements par un décret en Conseil d'État, devait être répartie ensuite entre les communes par le Conseil général.

La loi de 1868 augmentait, dans des proportions considérables, les ressources affectées au service des chemins vicinaux ; mais il restait encore une réforme à faire, car les départements, ne pouvant emprunter à la *Caisse des chemins vicinaux* pour les besoins des chemins d'intérêt commun et de grande communication, les subventions qu'ils votaient, à l'aide seulement des centimes facultatifs et spéciaux, étaient souvent insuffi-

¹ L. 21 mai 1836, art. 8, § 1 et 2.

² L. 11 juillet 1868, art. 9, § 1.

santes. Cette situation n'existe plus aujourd'hui, la loi du 10 avril 1879 ayant abrogé l'art. 7 de la loi du 11 juillet 1868¹. La *Caisse des chemins vicinaux* est désormais ouverte aux départements, comme aux communes, et les conditions d'emprunt sont absolument identiques.

En votant les subventions, le Conseil général assigne à chaque commune la part qui doit lui revenir. Il opère donc une double répartition entre les communes, car il répartit à la fois les subventions accordées sur les fonds de l'État et celles qu'il vote lui-même sur les fonds départementaux. Pour faciliter au Conseil l'accomplissement de sa mission et lui permettre de se prononcer avec connaissance de cause, la loi exige que le préfet lui soumette, à la session d'août, le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun². Ajoutons que le Conseil général ne peut subventionner, d'une façon régulière et habituelle, les chemins vicinaux ordinaires ; il n'est autorisé à le faire que dans des circonstances exceptionnelles³.

Le Conseil général désigne les services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun : ce droit lui avait été reconnu par la loi de 1866⁴ ; mais nous remarquerons qu'il n'est pas chargé, comme en matière de routes départementales, d'approuver les projets, plans et devis de ces travaux : « Quelle que soit la

¹ L. 10 avril 1879, art. 2.

² L. 10 août 1871, art. 66, § 5.

³ L. 24 mai 1836, art. 8, § 1.

⁴ L. 18 juillet 1866, art. 1, § 10.

nature des chemins, dit M. Marie, l'approbation de tous les projets de travaux appartient au préfet, car tous ces travaux sont des travaux communaux, subventionnés, sans doute, et dans une large mesure, par le Conseil général, mais qui n'en conservent pas moins leur caractère propre et demeurent soumis à la règle ordinaire de l'autorisation préfectorale¹ ».

C'est encore au Conseil général qu'il appartient, en vertu de la loi du 21 mai 1836, de fixer le taux de la conversion en argent des journées de prestation. On sait, en effet, que l'entretien des chemins vicinaux est assuré en partie à l'aide des prestations en nature, dont le maximum a été fixé à trois journées de travail. Cet impôt est acquitté en nature par le travail des hommes, des animaux et des voitures qui y sont soumis, ou en argent, si le contribuable le préfère, par le versement d'une somme égale à la valeur des journées exigibles. Le Conseil général doit donc déterminer la valeur de chaque espèce de journée, en tenant compte des différentes circonstances qui peuvent influencer sur elles, telles que les habitudes de la contrée, la richesse du pays ou les besoins de l'agriculture.

4° Travaux d'utilité départementale.

9° *Projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux et désignation des services auxquels ces travaux seront confiés ;*

10° *Offres faites par les communes, les associations ou les particuliers, pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental ;*

¹ M. Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 136.

11° *Concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental.* (Art. 46.)

La disposition du paragraphe 9 n'a besoin d'aucun commentaire; elle est analogue à celle du paragraphe 6; nous ne pourrions donc que répéter les explications déjà données au sujet des routes départementales. Le principe étant le même, les conséquences ne peuvent différer. Puisqu'il s'agit dans l'espèce de travaux exclusivement à la charge du département, il était rationnel de laisser au Conseil général le droit absolu d'approuver les plans et de choisir les agents chargés de l'exécution. Signalons toutefois une exception, en ce qui concerne les prisons départementales : celles-ci doivent être bâties, autant que possible, sur le même modèle, et le principe de l'uniformité des peines s'oppose à ce que des modifications inutiles, apportées à leur organisation, viennent aggraver ou améliorer, dans des proportions trop considérables, la situation faite aux prisonniers ; aussi est-il nécessaire de soumettre à l'approbation du ministre de l'intérieur les projets, plans et devis de tous les travaux qui doivent y être exécutés¹.

Du pouvoir reconnu aux Conseils généraux en matière de travaux d'intérêt départemental, découlent tout naturellement les attributions énumérées par les paragraphes 10 et 11 de l'art. 46. Le droit de statuer définitivement sur l'exécution des travaux implique, en effet; celui de statuer de la même façon sur toutes les questions qui s'y rattachent. Comprendrait-on par exemple qu'un

¹ L. 5 juin 1875, art. 6.

Conseil général pût en toute liberté faire exécuter par des agents qu'il désigne les travaux qui intéressent le département, mais se vit refuser le droit de traiter avec des entrepreneurs ou des concessionnaires pour l'exécution des mêmes travaux ? C'est donc avec raison que l'Assemblée nationale a retiré au préfet le pouvoir de décision qui lui appartenait, en vertu de la loi de 1838, dans les deux cas que prévoient les paragraphes 10 et 11 de l'art. 46, et qu'elle a transporté ce pouvoir au Conseil général. Celui-ci peut désormais accepter ou refuser les offres faites par les associations ou les particuliers de concourir aux dépenses qu'entraîne l'exécution des travaux à la charge du département ; il a également le droit de traiter à forfait avec des entrepreneurs et de concéder les travaux à faire à des particuliers ou à des compagnies. Nous allons voir une application immédiate du pouvoir qui lui est accordé, en étudiant les chemins de fer d'intérêt local.

12° Direction des chemins de fer d'intérêt local, mode et conditions de leur construction, traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. (Art. 46.)

La création de chemins de fer d'intérêt local avait été autorisée par la loi du 12 juillet 1865 ; mais cette loi, qui réglementait d'une façon insuffisante les conditions de construction et d'exploitation des nouvelles lignes, donna bientôt lieu à de graves abus. Il fallut songer à refondre la législation sur cette matière : pour prendre des garanties devenues indispensables : cette réforme a été accomplie par la loi du 11 juin 1880, dont les dispositions ont abrogé la loi de 1865.

Toutes les fois qu'il s'agit d'établir un chemin de fer d'intérêt local sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, le Conseil général arrête, après instruction préalable par le préfet et après enquête, la direction de ce chemin de fer, le mode et les conditions de sa construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation¹.

Jusqu'ici, la loi ne faisait que confirmer la législation précédente, car nous pouvons constater que la rédaction de l'article 2 est exactement la même que celle du paragraphe 12 de l'article 46 ; mais elle ajoute immédiatement : « en se conformant aux clauses et conditions du cahier des charges type approuvé par le Conseil d'État, sauf les modifications qui seraient apportées par la convention et la loi d'approbation². » C'est là une innovation très importante. Avant la loi de 1880, les Conseils généraux pouvaient régler eux-mêmes les conditions de construction et d'exploitation de la ligne projetée ; ils faisaient leur cahier des charges. Ils ont le même droit aujourd'hui, mais dans les détails seulement ; car, dans les grandes lignes de leur projet, ils sont obligés de se conformer à un modèle qui leur est imposé : le cahier des charges type approuvé par le Conseil d'État³. On obtient ainsi, dans l'intérêt général, un double résultat : on évite, en effet, d'une part, les dangers que pourrait entraîner la mise en exploitation de voies ferrées construites d'une façon trop économique

¹ L. 11 juin 1880, art. 2, § 1.

² *Id.*

³ Le cahier des charges type porte la date du 6 août 1881.

et n'offrant pas les garanties indispensables pour la sécurité publique ; d'autre part, on réalise une certaine uniformité dans la fixation des tarifs et dans l'emploi du matériel nécessaire à l'exploitation.

Dès que le Conseil général a arrêté dans son ensemble le projet de construction d'un chemin de fer d'intérêt local, ce projet est transmis successivement au conseil général des ponts et chaussées et au Conseil d'État, qui doivent l'examiner l'un et l'autre. L'utilité publique est ensuite déclarée par une loi ¹.

L'autorisation obtenue, le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur en chef du département, soumet le projet d'exécution au Conseil général, qui statue définitivement ². La loi de 1880 a décentralisé sur ce point, car, sous l'empire de la loi de 1865, c'était le préfet seul qui approuvait les projets d'exécution.

La décision du Conseil général, qui prononce la concession, détermine en même temps les droits de péage et les prix de transport que le concessionnaire est autorisé à percevoir pendant la durée de la concession ; l'énumération des tarifs adoptés doit figurer dans l'acte de concession même. Du reste, les différentes taxes ne peuvent être perçues que dans les limites du maximum fixé par le cahier des charges : elles sont homologuées par le préfet ³.

Si la ligne doit traverser plusieurs départements, il importe qu'un accord intervienne entre les conseils gé-

¹ L. 11 juin 1880, art. 2, § 5.

² *Id.*, art. 3, § 1.

³ *Id.*, art. 4 et 5.

néraux, pour régler les intérêts respectifs de leurs départements. Les Conseils généraux peuvent, en effet, aux termes de l'article 89 de la loi du 10 août 1871, « *faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.* » Il y aurait alors lieu de provoquer la réunion de conférences interdépartementales, conformément à l'article 90 de la loi ¹, pour permettre aux Conseils généraux de s'entendre sur toutes les questions qui se rattachent à la création de la ligne. En cas de désaccord entre les Conseils, c'est le ministre qui doit statuer ; il intervient, en outre, dans le même cas, pour homologuer les taxes que le concessionnaire est autorisé à percevoir.

Depuis la loi de 1880, le Conseil général peut, à la condition de se conformer aux règles que nous venons d'indiquer, établir des tramways sur le sol des routes départementales ou des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Les formalités requises sont identiques à celles qu'exige l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, avec cette différence toutefois que l'utilité publique est déclarée et l'exécution autorisée, non par la loi, mais par un décret délibéré en Conseil d'État, sur le rapport du ministre des travaux publics, après avis du ministre de l'intérieur ².

Le chemin de fer d'intérêt local et le tramway sont d'ailleurs soumis aux mêmes dispositions générales ;

¹ Chaque département est représenté à ces conférences, soit par sa Commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet.

² L. 11 juin 1880, art. 29, § 2.

c'est ainsi qu'ils peuvent l'un et l'autre recevoir des subventions de l'État ¹, ainsi encore que la concession de l'un et de l'autre appartient à l'État, s'ils empruntent le sol de routes nationales ².

22° *Part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;*

23° *Difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département. (Art. 46.)*

Les circonstances que prévoient ces deux paragraphes sont analogues à celles que nous avons déjà rencontrées, en étudiant les dispositions qui règlent le mode de construction et l'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et assurent à ces chemins les ressources nécessaires.

Nous avons vu que les dépenses étaient à la charge des communes dont le territoire était traversé et que la désignation du contingent annuel, fixé pour chaque commune, appartient au Conseil général. Nous avons dit, en outre, que le département contribuait souvent aux dépenses, dans une part assez large, au moyen de subventions votées par le Conseil général. La situation faite au département étant la même dans les deux cas énumérés par les paragraphes 22 et 23 de l'article 46, le Conseil général devait être appelé à remplir le même rôle. Il était donc naturel de retirer au préfet, dans ces deux cas, le pouvoir de décision et de le confier au Conseil général, qui n'avait eu jusque-là, dans toutes

¹ L. 11 juin 1880, art. 13 et 36.

² *Id.*, art. 27, § 1.

ces questions, que le droit de délibérer ou même d'émettre un simple avis ¹.

5° Actions judiciaires ; transactions.

15° *Actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra statuer ;*

16° *Transactions concernant les droits des départements.*
(Art. 46.)

Le département peut, en sa qualité de personne morale, intenter des actions ou y défendre, transiger ou acquiescer : le Conseil général doit donc avoir, en toutes ces matières, un droit absolu de décision. Ce droit lui avait été reconnu par la loi de 1866 ; mais le préfet avait conservé le pouvoir d'agir, en cas d'urgence : c'est aujourd'hui la Commission départementale qui remplace le préfet dans ce cas spécial.

Le préfet reste chargé de l'exécution des décisions du Conseil général ; c'est donc lui qui intente ou soutient les actions au nom du département, lorsque le Conseil général ou la Commission départementale se sont prononcés.

Il fait également tous les actes conservatoires et interruptifs de déchéance. Toutefois, s'il s'élève un litige entre le département et l'État, le préfet, étant avant tout le représentant du pouvoir central, défendrait les intérêts de l'État, et la Commission départementale devrait désigner un de ses membres pour agir au nom du département ².

¹ L. 10 mai 1838, art. 4 et 6.

² L. 10 août 1871, art. 54.

Ajoutons qu'aucune action judiciaire, dirigée contre un département, ne peut être intentée sans l'accomplissement de certaines formalités spéciales. C'est ainsi que le demandeur doit, au préalable, adresser au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation; un récépissé lui est délivré, et ce n'est que deux mois après la date de ce récépissé que l'action peut être intentée ¹.

Ces formalités sont prescrites à peine de nullité de la procédure suivie; mais, comme la nullité est édictée dans l'intérêt du département, il est clair que celui-ci peut renoncer à s'en prévaloir, s'il préfère soumettre immédiatement le litige à l'appréciation des juges.

La nullité peut être invoquée, d'ailleurs, en tout état de cause et pour toute demande introductive d'instance, quel que soit le demandeur. Le dépôt d'un mémoire préalable est obligatoire, en effet, pour tout demandeur; il est exigé de l'État aussi bien que des communes ou des établissements publics, même régulièrement autorisés à plaider ².

Au lieu de plaider, le Conseil général peut transiger sur les questions litigieuses, si cette solution lui semble préférable dans l'intérêt du département. Il est entièrement libre de faire toutes les transactions qui lui paraissent avantageuses. Une circulaire ministérielle du 4 août 1866 l'invite à prendre l'avis de trois jurisconsultes, comme l'exigeait pour les communes l'arrêté du

¹ *Id.*, art. 55.

² Besançon, 6 janvier 1849.

21 frimaire an XII ; mais cette formalité, fort utile sans doute, n'est pas obligatoire.

La transaction, comme tous les contrats, doit être signée par le préfet ; c'est la conséquence du principe qui réserve au préfet, et à lui seul, l'exécution de tous les actes délibérés par le Conseil général.

6° Institutions d'assistance départementale.

17° *Recettes de toute nature et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département ; approbation des traités passés avec des établissements privés ou publics pour le traitement des aliénés du département ;*

18° *Service des enfants assistés ;*

19° *Part de la dépense des aliénés et des enfants assistés qui sera mise à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles ;*

20° *Création d'institutions départementales d'assistance publique, et service de l'assistance publique dans les établissements départementaux. (Art. 46.)*

A. — ALIÉNÉS. — Les aliénés n'étaient pas secourus autrefois par l'assistance publique : on se contentait, quand ils devenaient dangereux, de les enfermer dans une prison ou dans une maison de correction ; mais, en dehors de ces moyens déplorables de coercition, aucune disposition de loi ou de règlement n'intervenait pour remédier à leur triste situation. C'était une lacune dans notre législation. Elle a été comblée par la loi du 30 juin 1838, qui a organisé le service des aliénés, leur garantissant ainsi la protection dont ils ont besoin et les soins que réclame leur état.

Aux termes de cette loi, chaque département est

tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter à cet effet avec un autre établissement public ou privé¹. Nous distinguerons donc deux cas, suivant que le département possède en propre un asile d'aliénés ou qu'il s'est contenté de traiter avec un autre établissement : le rôle du Conseil général n'est pas le même dans les deux cas.

a. Si le département est propriétaire d'un établissement public, spécialement affecté au service des aliénés, les attributions du Conseil général sont assez étendues. Il peut, en effet, d'une part, acquérir, aliéner, échanger l'établissement, comme toute propriété départementale ; il arrête les dépenses extérieures, vote l'exécution des travaux de construction et d'entretien, approuve les projets, plans et devis de ces travaux. D'autre part, il a le droit exclusif de régler le budget intérieur, d'approuver les comptes de l'asile départemental, d'évaluer les frais de transport et de séjour provisoire des aliénés², de fixer enfin le tarif des différentes classes de pensions et la part proportionnelle afférente aux familles, aux communes ou au département. On sait, en effet, qu'à défaut ou en cas d'insuffisance des ressources des aliénés ou de leurs familles, la loi du 30 juin 1838 met les frais d'entretien à la charge du

¹ L. 30 juin 1838. art. 4.

² L'art. 24 de la loi du 30 juin 1838 oblige les hôpitaux et hospices civils à recevoir provisoirement les aliénés, qui leur sont adressés, jusqu'à ce qu'ils soient dirigés sur l'établissement spécial destiné à les recevoir ou pendant le trajet qu'ils font pour s'y rendre.

département et des communes où les aliénés avaient leur domicile. Le département pourvoit à ces frais à l'aide des centimes affectés aux dépenses ordinaires ; quant à la part contributive de chaque commune, elle est fixée par le Conseil général, qui opère la répartition entre les communes sans être limité par aucun maximum¹. Ces attributions étaient exercées, avant la loi du 18 juillet 1866, soit par le préfet², soit par le Conseil général, mais sous réserve de l'approbation expresse du gouvernement³ : elles appartiennent aujourd'hui au Conseil général.

b. Si le département a jugé préférable de confier le traitement des aliénés à un asile privé ou à un établissement public ne lui appartenant pas, le rôle du Con-

¹ Instruct. min., 3 et 21 août 1839, 3 et 5 août 1840. — C. d'Ét. 15 mai 1874. — Lors de la deuxième délibération du paragraphe 19, M. Vinay déposa un amendement tendant à imposer au Conseil général les limites d'un maximum pour les bases de la répartition à opérer entre les communes (*J. off.*, 19 juillet). L'auteur de l'amendement prétendait que le Conseil général pourrait abuser du droit qu'on lui laissait et mettre toutes les dépenses des aliénés à la charge des communes. L'objection était futile, à notre avis. Si le Conseil général commet un excès de pouvoir ou viole la loi, comme dans le cas spécial cité par M. Vinay, l'annulation de sa décision est toujours possible et suffit pour sauvegarder les intérêts menacés. Nous croyons, au contraire, que le Conseil général est meilleur juge que la loi pour apprécier sainement, suivant l'importance et les richesses des communes, la part qu'il convient de leur attribuer dans les dépenses. L'Assemblée nationale a donc sagement agi en repoussant l'amendement ; elle aurait même dû, selon nous, prendre une mesure analogue au sujet des dépenses des enfants assistés.

² L. 30 juin 1880, art. 26.

³ *Id.*, art. 28.

seil général est beaucoup plus restreint : il se borne à passer des traités avec l'établissement et à contrôler l'exacte observation de ces traités.

Nous remarquerons que les attributions du Conseil général, en ce qui concerne les asiles d'aliénés, sont exclusivement financières : tout ce qui regarde les mesures de protection ou de surveillance, prises à l'égard des aliénés, échappe à leur compétence. Il y a là, en effet, une question d'ordre public, et les intérêts engagés sont tellement graves que le pouvoir central doit conserver à la fois la haute direction et la responsabilité. Comme le faisait observer le rapport de la commission au Corps législatif, en 1866, le service des aliénés soulève « à côté et au-dessus des questions budgétaires, des questions de police et de liberté individuelle, qui appellent, au premier chef, l'action du ministre responsable et celle des agents placés sous son autorité. »

B. — ENFANTS ASSISTÉS. — Le service des enfants assistés a été réglé par la loi du 5 mai 1869, qui a divisé les dépenses nécessaires au fonctionnement de ce service en trois catégories : dépenses intérieures, dépenses extérieures, dépenses d'inspection.

Les dépenses intérieures comprennent : 1° les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice ; 2° les dépenses des nourrices sédentaires ; 3° les layettes ¹.

Les dépenses extérieures comprennent : 1° les secours temporaires, destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon ; 2° le prix de pension et les allocations

¹ L., 5 mai 1869, art. 2.

réglementaires ou exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans les établissements spéciaux ; les primes aux nourriciers ; les fournitures scolaires ¹ ; 3° les frais de vêtements ; 4° les frais de déplacement soit des nourrices, soit des enfants, et au besoin les frais relatifs à l'engagement des nourrices ; 5° les registres et les imprimés de toute nature, les frais de livrets et les signes de reconnaissance établis par les règlements ; 6° les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage ².

Les dépenses d'inspection se réduisent au traitement et aux frais de tournée des inspecteurs et sous-inspecteurs : elles sont exclusivement à la charge de l'État ³.

Le paiement des dépenses intérieures et extérieures s'effectue soit au moyen des fondations spéciales, des dons et legs affectés aux enfants assistés, soit à l'aide du produit des amendes de police correctionnelle. En cas d'insuffisance de ces ressources, le contingent est fourni, suivant une part proportionnelle, par l'État, le département et les communes.

La part contributive de l'État comprend, outre les frais d'inspection et de surveillance, le cinquième des dépenses *intérieures*.

Celle du département est la plus considérable ; c'est

¹ Les frais d'école figuraient également dans la nomenclature donnée par le paragraphe 2 de l'art. 3 de la loi du 5 mai 1869 ; cette dépense n'existe plus aujourd'hui, la loi du 16 juin 1881 ayant établi la gratuité absolue de l'enseignement primaire.

² L. 5 mai 1869, art. 3.

³ Déc. 31 juillet 1870, organisant l'inspection des enfants assistés.

lui qui est chargé d'acquitter l'excédent des dépenses et qui serait responsable, en cas de non paiement. Il peut, il est vrai, appeler les communes à contribuer aux dépenses et fixe chaque année le contingent que doit fournir chacune d'elles ; mais, à la différence de ce que nous avons vu pour les aliénés, il ne peut dépasser dans cette répartition les limites d'un maximum. La loi du 5 mai 1869 dit expressément que le contingent des communes ne peut excéder le cinquième des dépenses *extérieures* ¹.

Comment s'opère la répartition ? Doit-elle se faire entre toutes les communes du département ou seulement entre celles qui ont sur leur territoire des enfants secourus ? Appelé à se prononcer sur cette question, le Conseil d'État a été d'avis qu'en principe toutes les communes du département doivent concourir à la dépense et que le Conseil général ne peut dispenser de cette contribution que les communes dont les ressources sont notoirement insuffisantes ².

C. — INSTITUTIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE. — Le Conseil général est actuellement libre de décider la création d'asiles départementaux pour les indigents et les vieillards, l'établissement de dépôts de mendicité et de colonies agricoles.

Le droit d'accorder l'autorisation en pareille matière appartenait antérieurement au préfet, aux termes du décret du 25 mars 1852. De plus, le régime intérieur des divers établissements de bienfaisance, fondés et

¹ L. 5 mai 1869. art. 4, § 4.

² Av. C. d'État, 31 mars 1880.

entretenus par le département, est définitivement réglé par le Conseil général. Les conditions d'admission, la gestion des revenus et le mode de distribution des secours sont également arrêtés par lui ; mais la distribution même des secours, étant un acte d'exécution, rentre dans les attributions du préfet ¹.

7^e Institutions de prévoyance départementale.

21^o Établissement et organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux. (Art. 46.)

Ce paragraphe fut vivement combattu par le gouvernement, lors de la discussion de la loi de 1871 à l'Assemblée nationale. Le ministre de l'intérieur s'opposa à son adoption, en alléguant que les employés des préfectures et des sous-préfectures n'étaient pas des agents salariés sur les fonds départementaux ² et qu'en conséquence le Conseil-général ne devait pas avoir le droit de statuer définitivement sur les caisses de retraite établies en leur faveur : il était préférable,

¹ D. Cons. d'État, 13 janvier 1875.

² Cette assertion, vraie dans son ensemble, manquerait peut-être au fond d'exactitude, du moins pour la plupart des départements, si on la prenait aujourd'hui dans un sens trop strict. Il est certain qu'en principe les employés des préfectures et des sous-préfectures sont rétribués à l'aide de sommes provenant du fonds d'abonnement alloué à chaque préfecture ou sous-préfecture et inscrit au budget de l'État. Mais, comme ces ressources sont généralement insuffisantes pour assurer aux employés des traitements convenables, les Conseils généraux, répondant à l'appel qui leur a été adressé par le ministre de l'intérieur, votent ordinairement des allocations supplémentaires sur les ressources départementales. (Circ. int. 8 août 1878 et 5 août 1879.)

disait-il, de lui laisser, comme le décidait la loi du 10 mai 1838, un simple droit de délibération.

On répondit à cette argumentation en faisant observer que le bénéfice de ces caisses s'étendait aux agents salariés par le département, comme aux employés des préfectures, et que les Conseils généraux tiendraient à honneur d'assurer aux uns, comme aux autres, avec la plus grande impartialité, des ressources pour leur vieillesse. Il était naturel, du reste, que tout en respectant le principe d'une certaine uniformité, le Conseil général pût organiser ses institutions de prévoyance suivant les ressources dont il dispose et l'état des finances départementales.

L'Assemblée nationale fut de cet avis ; elle adopta le paragraphe 21.

Le Conseil général a donc le droit absolu de décider la création et de régler l'organisation des caisses de retraite, comme il a celui de modifier les statuts qui régissent les caisses déjà établies. Il fera bien toutefois de n'user de ce droit qu'avec circonspection, surtout en ce qui concerne les modifications qu'il juge utile d'ajouter aux statuts. Ces statuts, comme le fait remarquer fort justement une circulaire ministérielle, en date du 8 octobre 1871, « forment entre l'administration et les associés une sorte de contrat dont les conditions ne sauraient être le plus souvent altérées, sans léser des droits acquis. » Les intéressés ont conçu la plupart du temps de légitimes espérances qu'il serait cruel de briser sans nécessité.

Les Conseils généraux peuvent supprimer complètement les caisses de retraite et les remplacer par

d'autres institutions de prévoyance ; mais là encore ils agiront sagement en ne votant pas ces changements à la légère, sauf, bien entendu, si la réforme projetée avait pour but d'améliorer la situation faite aux employés. Pour éviter une disproportion trop considérable entre les pensions de retraite des employés des départements différents, il est utile, comme cela se pratique du reste généralement, de maintenir en partie l'ancienne législation et de la combiner avec les dispositions de la loi nouvelle. De fait, on y arrive en laissant au chef du pouvoir exécutif le droit de fixer, par décret rendu en Conseil d'État, le chiffre de chaque pension, d'après les bases de liquidation arrêtées par le Conseil général.

8° Bourses départementales et fonctions rétribuées par le département.

Le Conseil général, sur l'avis motivé du directeur et de la commission de surveillance pour les écoles normales, du proviseur ou du principal et du bureau d'administration, pour les lycées ou collèges, du chef d'institution, pour les institutions d'enseignement libre, nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux.

L'autorité universitaire, ou le chef d'institution libre, peut prononcer la révocation dans le cas d'urgence ; ils en donnent avis immédiatement au président de la Commission départementale et en font connaître les motifs. (Art 45, § 1 et 2.)

Il résulte des dispositions de cet article que le Conseil général a le droit absolu de fonder et d'entretenir des bourses dans les établissements d'enseignement libre, aussi bien que dans les lycées ou collèges de

l'État. Il est seul juge en la matière et peut choisir en toute liberté les institutions qui lui offrent des conditions financières plus avantageuses ou qui lui présentent de meilleures garanties, par la haute valeur de l'enseignement qu'on y donne.

Les bourses départementales doivent être accordées aux enfants laborieux et intelligents : elles sont en général données au concours et les conditions d'admission sont arrêtées par le Conseil général. C'est lui qui débat également avec les chefs d'institution le prix des pensions et demi-pensions. Il est obligé toutefois, en ce qui concerne les lycées, de se conformer aux règlements en vigueur et notamment aux tarifs fixés par le décret du 10 janvier 1881. Ce décret divise les bourses en trois catégories : bourses d'internat, bourses de demi-pensionnat, bourses d'externat simple ou surveillé, et assigne à chacune d'elles un prix qui varie lui-même avec les différentes classes de lycées. Il est évident que le Conseil général ne pourrait aller contre ces dispositions.

Le droit de nommer implique celui de révoquer ; mais il était utile de laisser, en cas d'urgence, l'exercice de ce droit au chef d'institution, à la condition toutefois qu'il en référât immédiatement au Conseil général par l'organe du président de la Commission départementale. Si le Conseil général désapprouvait la révocation, il pourrait placer le boursier révoqué dans un autre établissement ; mais il n'aurait pas le droit de forcer le chef d'institution à le reprendre, l'intérêt de la discipline, le sentiment même de la dignité personnelle du chef d'institution, ainsi que sa propre responsabilité,

s'opposant manifestement à l'adoption d'une pareille mesure.

En dehors des bourses qu'il entretient dans les lycées ou collèges, le département en fonde presque toujours dans les écoles d'arts et métiers, à l'École centrale des arts et manufactures, à l'École vétérinaire d'Alfort, dans les établissements de sourds-muets ou d'aveugles : inutile de dire qu'il possède, au même degré, le droit de nommer et de révoquer les titulaires des bourses entretenues dans ces établissements. Il désigne également les élèves peintres, sculpteurs ou musiciens, auxquels il juge utile d'allouer des subventions pendant la durée de leurs études.

Le Conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquels les nominations devront être faites.

Sont maintenus, néanmoins, les droits des archivistes-paléographes, tels qu'ils sont réglés par le décret du 4 février 1850. (Art. 45, § 3 et 4.)

Le préfet possédait, avant la loi de 1871, le droit exclusif de nommer et de révoquer les titulaires de tous les emplois salariés sur les fonds du département. Ce système donnait souvent lieu à de graves abus. Certains préfets se permettaient de regarder ces emplois comme autant de faveurs et les accordaient, non aux plus méritants, mais à ceux que leurs opinions politiques ou des services discrètement rendus désignaient à leur choix ; certains n'hésitaient pas à créer ainsi de véritables agents électoraux, au service du gouvernement.

Pour mettre un terme à ces abus, la commission de décentralisation avait cru devoir retirer au préfet le droit de nomination et de révocation : son projet laissait au préfet un simple droit de proposition et donnait au Conseil général le pouvoir de nommer et de révoquer tous les agents salariés sur les fonds départementaux. La mesure était radicale, trop radicale même, car elle pouvait devenir à son tour la source de nombreux inconvénients : le plus grave, à notre avis, consistait dans l'impossibilité de concilier le principe de la responsabilité du préfet en matière d'exécution avec le refus de tout moyen d'action sur les agents qu'il emploie. Comment en effet rendre un préfet responsable de l'exécution des décisions du Conseil, quand on lui impose des agents dont il n'a pas le droit de se séparer, s'ils refusent de lui obéir ou s'ils ne font pas preuve de capacités suffisantes ? L'Assemblée nationale y vit avec raison une occasion perpétuelle de conflits et elle repoussa le projet ; mais elle a eu la sagesse d'adopter une mesure intermédiaire.

Établir un concours pour les différents emplois et obliger le préfet à choisir les titulaires parmi les candidats ayant satisfait aux règles du concours, tel était le vrai moyen d'éviter le retour des anciens abus. On concilie ainsi, comme le faisait remarquer un des membres de l'Assemblée nationale, les deux pouvoirs, « celui du Conseil général, qui participe indirectement à la nomination des employés, en réglant les conditions des examens et des concours, et celui du préfet, qui les nommera seul, mais sous sa responsabilité exclusive. »

Le Conseil général arrête donc le programme des

examens et les candidats ne peuvent être nommés par le préfet, que s'ils ont subi avec succès les épreuves du concours. Il est fait exception toutefois pour les archivistes paléographes, qui, aux termes du décret du 4 février 1850, doivent être choisis parmi les élèves de l'École des Chartes. Le département n'est pas obligé d'avoir un archiviste ; c'est pour lui une simple faculté ; mais, s'il en use, et il le fait toujours, l'archiviste paléographe doit être pris nécessairement parmi les élèves de l'École des Chartes, sans aucune autre condition d'examen ni de concours.

Rappelons que le Conseil général n'est appelé à déterminer les conditions exigées pour la nomination que s'il s'agit de fonctions rétribuées *exclusivement* sur les fonds du département. Ainsi la fonction d'agent voyer, ne rentrant pas dans cette catégorie, échappe aux dispositions de l'article 45¹.

II. — OBJETS D'INTÉRÊT COMMUNAL.

Le Conseil général n'avait, avant la loi de 1871, aucun pouvoir de décision dans les questions intéressant les communes. Le préfet avait seul le droit de contrôler et d'approuver, sous la surveillance du pouvoir central, les délibérations des conseils municipaux ; en un mot, c'était à lui qu'avait été confié ce qu'on appelait alors la tutelle administrative des communes.

Les pouvoirs excessifs laissés aux préfets n'étaient pas sans entraîner souvent de graves inconvénients. Le préfet est, en définitive, sous la dépendance absolue du gouvernement, et il sacrifiera toujours, au profit de ce

¹ D. 8 nov. 1873 et 5 déc. 1876.

dernier, les intérêts des pouvoirs locaux dont il contrôle les actes. Il y avait là un danger certain ; aussi la commission de décentralisation proposait-elle d'enlever au préfet la tutelle des communes et de la transférer à la Commission départementale. L'Assemblée nationale n'a pas ratifié le projet¹ ; mais elle a cependant retiré au préfet son droit d'intervention dans certaines questions qui intéressent les communes, préférant donner au Conseil général l'exercice de ce droit.

En vertu de cette décision, le Conseil statue définitivement dans les trois cas suivants : révision des sections électorales, établissement ou suppression des foires et marchés, changements à la circonscription des communes d'un même canton².

1° Révision des sections électorales.

Chaque année, dans sa session d'août, le Conseil général, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, procède à la révision des sections électorales et en dresse le tableau. (Art. 43.)

¹ L'art. 87 du projet, qui édictait les dispositions nouvelles relatives au transfert à la Commission départementale des attributions précédemment réservées au préfet, fut supprimé, à la demande du gouvernement et sur l'avis conforme de la commission elle-même (*J. off.* 11 août 1871).

² La loi de 1871 prévoyait un quatrième cas. Le paragraphe 25 de l'art. 46 donnait, en effet, au Conseil général le droit de statuer définitivement sur les délibérations des conseils municipaux « ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime. » Cette disposition n'existe plus aujourd'hui ; elle a été abrogée par l'art. 139 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel les délibérations prises par le conseil municipal en pareille matière sont exécutoires par elles-mêmes.

En principe, l'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune ; mais, comme les différentes fractions d'une même commune peuvent avoir des intérêts distincts ou opposés, il importe que ces intérêts soient représentés au sein du conseil municipal. Aussi la loi du 14 avril 1871, confirmée par celle du 10 août de la même année, a-t-elle permis au Conseil général d'établir, s'il le jugeait utile, des sections électorales et de fixer pour chacune d'elles le nombre de conseillers à élire¹ ; elle l'a chargé en même temps de procéder chaque année à la révision de ces sections². Le Conseil général apprécie souverainement les motifs ou les circonstances qui peuvent autoriser le sectionnement. Toutefois, la loi du 5 avril 1884 a apporté certaines restrictions à ce pouvoir. Elle a décidé notamment qu'une commune ne pourrait être divisée en sections électorales que si elle se composait de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées, ou si sa population agglomérée était supérieure à 10,000 habitants. Aucune section ne peut avoir à élire moins de deux conseillers dans le premier cas, de quatre dans le second. Enfin chaque section doit être composée de territoires contigus³.

Ces innovations ne nous semblent pas heureuses. Le

¹ Le nombre doit être proportionnel au chiffre des électeurs inscrits (L. 5 avril 1884, art. 41, § 2).

² Il ne faut pas confondre ces sections avec les sections de vote, destinées seulement à faciliter les opérations électorales, et que le préfet a le droit, droit exclusif du reste, d'établir pour éviter l'encombrement au jour du vote (D. 19 mars 1872 ; L. 5 avril 1884, art. 43, § 1).

³ L. 5 avril 1884, art. 41.

législateur, en les votant, a fait preuve d'une certaine méfiance à l'égard des Conseils généraux ; il leur a prêté des sentiments de partialité dont sont fort rarement animées les assemblées délibérantes. Que le droit de sectionnement fût soumis à certaines conditions, quand il appartenait au préfet, en vertu de la loi du 5 mai 1855, rien de plus naturel : un homme, investi de pouvoirs considérables, peut toujours, quelque intègre qu'il soit, tomber dans l'arbitraire, et, si cet homme est un fonctionnaire sous les ordres directs du gouvernement, il sera souvent tenté, peut-être même officieusement prié, de consulter surtout les intérêts des candidats et de créer des groupements artificiels d'électeurs. Mais, depuis que le Conseil général a été substitué au préfet dans l'exercice du droit de sectionnement, les mêmes raisons ne se rencontrent plus. Le Conseil général n'obéira pas ordinairement à un sentiment d'hostilité ou de bienveillance envers les candidats ; il n'agira pas sous l'influence d'une pression quelconque. Il eût donc été préférable, selon nous, de maintenir dans toute leur intégrité les droits reconnus au Conseil général par les lois des 14 avril et 10 août 1871.

2° Établissement ou suppression des foires et marchés.

Le Conseil général statue définitivement sur les objets suivants :

24° *Délibérations des Conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou le changement de foires et marchés.* (L. 10 août 1871, art. 46.)

Le décret du 25 mars 1852 avait établi une distinction entre les marchés d'approvisionnement, ou marchés

simples, et les marchés aux bestiaux : les premiers étaient autorisés par le préfet ; les autres restaient soumis aux mêmes règles que les foires et ne pouvaient être créés que par décret, après avis du Conseil général et du Conseil d'arrondissement¹. Le décret du 13 août 1864 fit disparaître cette distinction, en conférant au préfet le droit de statuer, dans tous les cas, sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés.

Il est évident que le Conseil général, remplaçant le préfet, en vertu de l'article 46, § 24, de la loi du 10 août 1871, et héritant de ses attributions, devait exercer les mêmes pouvoirs ; mais, ici encore, la loi du 5 avril 1884 est venue restreindre sa compétence, en rétablissant la distinction entre les deux catégories de marchés. Aux termes de l'article 68, § 13, de cette loi, les délibérations du conseil municipal relatives à l'établissement, la suppression ou le changement des marchés d'approvisionnement sont désormais exécutoires par elles-mêmes. Le Conseil général n'intervient donc plus actuellement que s'il s'agit de foires ou de marchés aux bestiaux.

Les dispositions qui précèdent n'ont pas abrogé les règles et les formalités prescrites par les lois ou décrets antérieurs pour l'établissement ou la suppression des foires et marchés. Ainsi la loi du 10 mai 1838 exige l'avis des Conseils d'arrondissement² ; le décret du 13 août 1864 ordonne qu'une enquête soit faite auprès

¹ L. 10 mai 1838, art. 6 et 41.

² *Id.*, art. 41.

des conseils municipaux de toutes les communes situées dans le canton et, en dehors du canton, dans un rayon de deux myriamètres de la commune qui a fait la demande : toutes ces formalités doivent encore être observées.

Lorsque l'enquête réglementaire s'étend sur le territoire d'un département voisin, le Conseil général de ce département doit être consulté ; mais il ne saurait, par un avis défavorable, mettre obstacle au droit absolu de décision que possède le Conseil général chargé de prononcer.

Cette dernière disposition résulte de la loi du 16 septembre 1879 ; elle prévient une difficulté sérieuse qui pouvait se présenter. Le décret du 13 août 1864 décidait, en effet, que, si l'enquête s'étendait sur le territoire d'un département voisin, le préfet de ce département serait appelé à donner son avis, et que, s'il y avait désaccord entre les deux préfets, le ministre de l'intérieur serait juge du différend et prononcerait en dernier ressort. La loi de 1871 ayant substitué aux préfets les assemblées départementales, les conditions d'entente entre ces assemblées subsistaient toujours ; mais, aucune autorité n'ayant été nommée pour départager les Conseils généraux, en cas de conflit, il s'ensuivait que l'opposition de l'un d'eux faisait obstacle au droit de décision de l'autre. La loi de 1879 a mis fin à cette situation fâcheuse pour les intérêts du pays.

3° Changements à la circonscription des communes d'un même canton.

26° *Changements à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lors-*

qu'il y a accord entre les conseils municipaux. (Art. 46.)

Ce paragraphe est complété par l'article 6, § 4, de la loi du 5 avril 1884, qui, reproduisant presque dans les mêmes termes le texte ci-dessus, ajoute que le Conseil général statue définitivement, s'il approuve le projet. La loi de 1871 n'avait rien précisé, et la rédaction du paragraphe 26 de l'article 46 laissait supposer, à bon droit, que la délibération du Conseil était toujours souveraine, quelle que fût la résolution prise. Le doute n'est plus possible, depuis la loi de 1884 : la décision du Conseil général n'est définitive que dans un seul cas, celui où elle se montre favorable aux modifications proposées ; dans tous les autres, elle n'a que la valeur d'un simple avis, et l'intervention d'un décret rendu en Conseil d'État est rigoureusement exigée¹. Une loi serait même nécessaire, si les changements projetés modifiaient la circonscription d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton².

Formes et conditions de l'annulation

Les délibérations que le Conseil général prend sur les différents objets qui constituent ses attributions réglementaires sont exécutoires par elles-mêmes ; mais, si absolu que soit le droit de décision du Conseil, il ne saurait aller, nous l'avons déjà dit, jusqu'à lui permettre d'entrer en contradiction avec les lois ou les règlements

¹ L. 5 avril 1884, art. 6, § 3.

² *Id.*, art. 6, § 2.

en vigueur. Il y avait là une question d'ordre public, et les intérêts généraux de l'État, comme ceux des particuliers, réclamaient des mesures de protection. Le pouvoir exécutif ne devait pas rester complètement désarmé devant les abus qui pouvaient se produire. Aussi le législateur a-t-il eu soin de déclarer annulables, dans certaines circonstances, les délibérations du Conseil général.

Les délibérations par lesquelles les Conseils généraux statuent définitivement sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le recours formé par le préfet doit être notifié au président du Conseil général et au président de la Commission départementale. Si, dans le délai de deux mois, à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique. (Art. 47.)

L'annulation ne peut être demandée que par le préfet ; la minorité dissidente du Conseil n'aurait donc pas la faculté d'user de ce recours ; quant aux tiers, dont les intérêts pourraient être lésés, leur seule ressource serait de s'adresser aux voies ordinaires du droit.

Le préfet doit agir dans un délai fort court. La loi n'a pas voulu que le doute sur la validité des délibérations pût subsister longtemps ; aussi a-t-elle exigé que l'annulation fût demandée, au plus tard, le vingtième jour après la clôture de la session. Ce délai, qui a paru

nécessaire pour donner au préfet le temps d'examiner à loisir l'objet et l'importance des décisions prises pendant la session, est un délai de rigueur : « Quand il est passé, dit M. Marie, rien ne peut plus arrêter l'exécution de la décision ; la négligence de l'autorité préfectorale ne saurait paralyser l'action légale du Conseil général ¹. »

Si le préfet demande l'annulation, il doit immédiatement notifier le recours qu'il forme au président du Conseil général et au président de la Commission départementale. Cette notification a pour but de leur permettre de présenter les moyens de défense dont ils peuvent disposer : elle sert en même temps de point de départ à un délai de deux mois, pendant lequel l'annulation doit être prononcée. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'est intervenue, la délibération est exécutoire. Ajoutons que l'annulation, quand elle est prononcée, doit l'être par décret rendu en Conseil d'État ².

Quand une délibération du Conseil général est-elle annulable ? Quand elle est entachée d'excès de pouvoir ou quand elle viole manifestement une loi ou un règlement d'administration publique. Ces circonstances pourront se présenter dans un grand nombre de cas, qu'il est difficile de définir exactement et dont il est impossible de préciser l'étendue ou les limites. Il y a là une question d'interprétation qui relève du pouvoir exécutif ; mais, comme la solution adoptée offre toujours

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I., p. 175.

² Déc. 2 août 1879, art. 7, § 6.

un certain caractère de gravité, on a jugé utile d'exiger que le Conseil d'État fût consulté.

Nous citerons, à titre d'exemples, quelques-uns des décrets rendus après avis du Conseil d'État et annulant les délibérations prises par certains Conseils généraux.

Aux termes de ces décrets, il y a violation de la loi quand le Conseil général charge le président de veiller à la sûreté extérieure de l'assemblée ¹; quand il établit des bureaux de vote dans les communes, au lieu de se borner à réviser les sections électorales ²; quand il prend une délibération, sans que la moitié plus un des membres dont l'assemblée doit être composée soient présents ³.

Le Conseil général excède ses pouvoirs en refusant au préfet le droit de procéder à une instruction préalable des affaires qui intéressent le département ⁴; en critiquant l'ajournement des élections ou de la convocation des assemblées départementales ⁵; en autorisant la Commission départementale à s'adjoindre les membres du Conseil qu'elle voudrait choisir ⁶; en érigeant une commune nouvelle ⁷; en s'arrogeant la nomination des employés rétribués sur les fonds du département ⁸.

La délibération annulée ne peut produire aucun effet : elle est considérée comme non avenue. Le Conseil

¹ Déc. 14 déc. 1872.

² Déc. 19 mars 1872.

³ Déc. 8 août 1872.

⁴ Déc. 27 juin 1874, 9 nov. 1880, 5 nov. 1881.

⁵ Déc. 26 juillet 1877.

⁶ Déc. 28 févr. 1872.

⁷ Déc. 16 mars 1873.

⁸ Déc. 10 déc. 1872.

général peut reprendre l'examen de l'affaire et délibérer de nouveau sur le même objet ; mais il devra modifier sa décision, s'il ne veut pas la voir frappée d'une nouvelle annulation.

L'annulation, dont nous venons d'étudier les règles, ne doit pas être confondue avec la nullité qui atteint, en vertu d'une disposition édictée par l'article 33 de la loi du 10 août 1871, toutes les délibérations prises par le Conseil général sur des objets ne figurant pas au nombre de ses attributions légales.

Bien qu'elles semblent offrir une certaine analogie, la nullité, comme l'annulation, étant prononcée par décret rendu en Conseil d'État, il y a cependant entre elles des différences profondes. Ainsi, l'annulation doit être demandée dans un délai de vingt jours et par le préfet seul ; la nullité, au contraire, peut être demandée à toute époque et par tout intéressé ¹.

Enfin, il y a un troisième cas que le législateur a dû prévoir ; c'est celui où le Conseil général délibère en dehors des réunions prévues et autorisées par la loi. La violation de la loi étant ici flagrante, les moyens de répression devaient être énergiques et immédiats. Aussi la nullité des décisions prises a-t-elle lieu de plein droit ; elle est prononcée par le préfet, dans l'arrêté motivé qui déclare la réunion illégale ² :

¹ Av. C. d'État, 25 nov. 1872, 6 mars 1873.

² L. 10 août 1871, art. 34.

SECTION III

Délibérations exécutoires, sauf suspension

Sous l'empire de la loi de 1866, les délibérations soumises à suspension étaient encore nombreuses ; elles sont fort rares aujourd'hui et ne constituent plus qu'une exception très restreinte.

Mais cette exception elle-même devrait disparaître de notre législation ; il y a certainement là un progrès à faire dans le sens d'une décentralisation plus large et mieux conçue. C'est surtout, en effet, dans les questions qui intéressent l'État que le droit de suspendre l'exécution des décisions du Conseil général a été laissé au pouvoir exécutif ; or le gouvernement possède, selon nous, dans le droit d'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi, une arme suffisante pour sauvegarder l'intérêt supérieur de l'État. Prenons, par exemple, le cas où le Conseil général vote l'aliénation ou le changement de destination d'un bâtiment figurant dans l'énumération de l'art. 48, comme affecté à un service public, et entrave ainsi le libre fonctionnement de ce service : la décision du Conseil général viole manifestement ici les lois et décrets, notamment le décret du 9 avril 1811, qui obligent le département à mettre à la disposition des différents services publics des bâtiments convenables et à se charger de leur entretien ; l'annulation sera donc prononcée. L'exemple que nous venons de citer peut

s'appliquer à tous les autres cas. S'il n'y a pas violation de la loi, lorsqu'une délibération du Conseil général sera en opposition avec les intérêts de l'État, il y aura excès de pouvoir, et le résultat sera le même. Dès lors, le droit de suspension est un droit tout au moins inutile ; mais nous irons plus loin et nous dirons qu'il peut devenir la source de graves abus. La suspension est, en effet, prononcée par simple décret motivé ; l'avis du Conseil d'État n'est pas exigé ¹. Croit-on pouvoir affirmer, dans ces conditions, qu'un gouvernement, peu scrupuleux peut-être, mais s'en tenant strictement à la légalité, ne profitera pas de la faculté qui lui est laissée pour paralyser, sans nécessité ou sans motifs suffisamment justifiés, la liberté d'action des Conseils généraux ?

Objets de ces délibérations

Les délibérations exécutoires, sauf suspension, ont pour objets des questions qui concernent soit l'intérêt commun de l'État et du département, soit l'intérêt du département seul ².

I. — OBJETS INTÉRESSANT A LA FOIS L'ÉTAT ET LE DÉPARTEMENT.

Le Conseil général délibère : 1° sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux

¹ L. 10 août 1871, art. 49.

² Le Conseil général était également appelé par la loi du 10 août 1871 à prendre des délibérations de cette nature sur des objets d'intérêt communal ; l'art. 48, § 4, lui donnait, en effet, des droits assez étendus en matière d'octrois, notamment celui de contrôler les demandes des conseils municipaux tendant à établir des taxes nouvelles ou excédant le maximum fixé par le

hôtels de préfecture et de sous-préfectures, aux écoles normales, aux Cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ;

2° Sur le changement de destination des propriétés départementales affectées à l'un des services ci-dessus énumérés ;

3° Sur la part contributive à imposer au département dans les travaux exécutés par l'État qui intéressent le département. (L. 10 août 1871, art. 48.)

Nous avons vu, en étudiant l'art. 46, les motifs qui ont décidé le législateur à réserver au pouvoir exécutif le droit de suspendre les délibérations prises sur les différents objets que nous venons d'énumérer. Nous avons dit également que les motifs invoqués ne nous paraissent pas suffisants pour expliquer cette restriction. Certes, il est indéniable que l'Assemblée nationale de 1871 a fait une réforme importante et très utile, en supprimant pour les délibérations de cette nature la nécessité de l'approbation gouvernementale ; mais pourquoi s'arrêter en si bon chemin ? Pourquoi compliquer, sans utilité clairement démontrée, les rouages de l'administration, en laissant subsister deux catégories de décisions prises sur des objets à peu près identiques ? Qu'on maintienne quelques différences de forme, qu'on augmente, par

tarif général, à assujettir à la taxe des objets non encore imposés, à modifier les règlements ou les périmètres existants. Depuis la loi du 5 avril 1884, l'examen de ces questions appartient encore aux conseils municipaux ; mais le Conseil général n'a plus le droit d'approuver leurs délibérations. Il est définitivement statué par décret rendu en Conseil d'État, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale, dans l'intervalle des sessions. (L. 5 avril 1884, art. 137, § 3.)

exemple, le délai pendant lequel le préfet pourra demander l'annulation, rien de plus rationnel : le préfet doit pouvoir examiner avec un soin tout particulier ce qui est de nature à porter atteinte aux intérêts de l'État. Mais qu'on retire au pouvoir exécutif le droit de suspendre pendant un temps illimité les décisions du Conseil général.

L'Assemblée nationale n'a pas osé aller jusque-là : elle a craint sans doute de voir les Conseils généraux abuser des pouvoirs qu'elle leur accordait. Nous espérons que, dans un avenir plus ou moins rapproché, nos assemblées législatives reconnaîtront que ces craintes étaient vaines et que les Conseils généraux sont trop soucieux du désir de concilier les intérêts du département avec ceux de l'État, pour chercher des occasions de conflit. Elles voteront une réforme qui s'impose, se souvenant que, si par hasard un Conseil général, oublieux de ses devoirs, prend des délibérations évidemment contraires aux intérêts de l'État, ces délibérations seront généralement entachées d'excès de pouvoir et devront être annulées par décret.

II. — OBJETS D'INTÉRÊT DÉPARTEMENTAL.

Le Conseil général délibère..... 5° sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres. (Art. 48.)

Ici s'appliquent encore, et avec plus de force, les motifs que nous venons de développer. Il ne s'agit plus, en effet, de décisions pouvant porter atteinte aux intérêts de l'État ; il s'agit d'objets intéressant exclusivement le

département. Or le Conseil général est le meilleur juge en la matière. Il est difficile de croire qu'il prendra, de propos délibéré, des mesures préjudiciables au département, et l'intervention du pouvoir exécutif en faveur de ce dernier nous paraît d'une utilité fort contestable. Du reste, la disposition de l'art. 48 n'est applicable qu'à un bien petit nombre d'objets, la plupart des attributions du Conseil général étant comprises dans l'énumération que donne l'art. 46. En fait, cet article contient la règle de droit commun ; pourquoi n'en serait-il pas de même en droit ?

Formes et conditions de la suspension

Les délibérations prises par le Conseil général sur les matières énumérées à l'article précédent sont exécutoires, si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. (Art. 49.)

En laissant au gouvernement le droit de suspendre l'exécution des délibérations du Conseil général, le législateur l'a obligé cependant à faire connaître, dans un certain délai, la décision qu'il voulait prendre. Les délibérations du Conseil général présentant, dans certains cas, un caractère d'urgence, il importe que le pouvoir exécutif ne puisse retarder indéfiniment la manifestation de sa volonté. Aussi le décret de suspension doit-il intervenir dans le délai de trois mois, à partir de la clôture de la session ; sinon la délibération est exécutoire de plein droit. Elle le serait même avant l'expir-

ration du délai fixé, si l'autorité centrale renonçait expressément à son droit de *veto* ¹.

Le décret doit être motivé. Cette formalité présente un double avantage : elle évite, d'une part, que la décision du pouvoir exécutif soit prise trop à la légère ; d'autre part, elle permet au Conseil général de modifier, en présence des motifs invoqués par le gouvernement, les termes et le sens de sa délibération.

La loi n'exige pas, comme en matière d'annulation, que le décret soit rendu en Conseil d'État ; le chef du pouvoir exécutif est donc libre de se prononcer par simple décret. Nous devons reconnaître qu'il use rarement de cette faculté, comprenant sans doute que l'exercice inopportun du droit de suspension peut entraîner des conséquences graves et qu'il est très utile, sinon indispensable, de prendre l'avis du Conseil d'État ². Mais l'accomplissement de cette formalité est pour le chef de l'État un acte de condescendance : ce n'est pas une obligation. Il est regrettable, selon nous, qu'il en soit ainsi, car l'importance des intérêts engagés réclamait l'adoption des mesures de garantie les plus sérieuses.

¹ Aucoc, *Confér. sur l'Admin.*, t. I, p. 239.

² Aucoc, *Confér. sur l'Admin.*, t. I, p. 259. — L'utilité de cette mesure est tellement évidente, que le règlement du Conseil d'État du 2 août 1879 fait figurer, dans l'énumération des projets qui doivent être soumis à l'avis préalable du Conseil d'État, le cas de suspension des délibérations du Conseil général, dans les circonstances prévues par l'article 49 de la loi du 10 août 1871 (Règlém. C. d'État, 2 août 1879, art. 7, § 6).

SECTION IV

Délibérations soumises à l'approbation expresse du pouvoir central

La loi du 10 mai 1838 n'accordait aux délibérations du Conseil général la force exécutoire que si ces délibérations étaient formellement approuvées par le gouvernement. Les délibérations soumises à approbation étaient donc très nombreuses, sous l'empire de cette loi : elles formaient la règle générale. Le décret du 25 mars 1852 substitua, dans quelques cas, l'autorisation préfectorale à l'approbation du gouvernement ; mais le principe ne changeait pas : les délibérations du Conseil général restaient dépourvues, par elles-mêmes, de force exécutoire. La loi du 18 juillet 1866 modifia cette situation, en supprimant, dans un grand nombre de cas, la nécessité d'une approbation quelconque ; elle ébauchait ainsi un programme de décentralisation que la loi du 10 août 1871 est venue compléter. En vertu de cette dernière loi, les décisions du Conseil général sont désormais exécutoires par elles-mêmes ; il n'est fait exception à cette règle que dans trois cas seulement.

Le premier concerne l'acceptation ou le refus des dons et legs faits au département, lorsqu'il y a réclamation des familles. Nous avons vu, à propos de l'art. 46, § 5, qu'il avait été jugé nécessaire de prendre, dans l'intérêt des héritiers, des garanties spéciales ; aussi l'intervention d'un décret rendu en Conseil d'État est-

elle exigée, toutes les fois que les ayants droit du légataire ou du donataire contestent la libéralité¹. Il est évident que s'il s'élevait une question préjudicielle, relativement à la qualité d'héritier du réclamant, le chef de l'État devrait surseoir, avant de statuer, jusqu'au prononcé du jugement par le tribunal saisi de l'affaire.

Le deuxième cas est relatif au vote par le Conseil général de centimes additionnels extraordinaires, au delà des limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou d'emprunts remboursables dans un délai supérieur à quinze ans. Ce n'est plus un décret qui doit intervenir ici pour accorder l'autorisation ; il faut nécessairement recourir à une loi, et cette nécessité s'explique facilement. En votant les centimes additionnels et les emprunts départementaux, le Conseil général agit, nous l'avons dit, par délégation du pouvoir législatif ; ses décisions ne sont donc valables que dans les limites de cette délégation. Dès qu'elles dépassent le maximum fixé, elles n'ont aucune valeur, et le pouvoir exécutif lui-même est impuissant à effacer ce vice et à couvrir leur nullité. Seul le pouvoir législatif arrête souverainement les conditions de la délégation ; seul, aussi, il peut les modifier, dans certaines circonstances exceptionnelles, et ratifier les délibérations dans lesquelles les Conseils généraux ont excédé leurs pouvoirs.

Il y a enfin un troisième cas dans lequel les décisions du Conseil général ne sont exécutoires qu'après approbation expresse : c'est lorsqu'il s'agit du vote du bud-

¹ L. 10 août 1871, art. 53, § 1.

get. Spécialement chargé de veiller aux intérêts du département et de pourvoir à ses besoins, le Conseil général doit être appelé à délibérer sur les dépenses qu'il convient de faire et sur les ressources qu'il est indispensable de se procurer, pour subvenir aux dépenses. Mais la mission du Conseil est particulièrement délicate, car il doit chercher à concilier les intérêts du département, d'une part, les droits des contribuables, de l'autre : «... Ressources des contribuables, dit M. Marie, prospérité du présent, charges de l'avenir, développement des travaux publics, emploi utile des deniers qu'il ne faut ni ménager à l'excès ni dépenser outre mesure, tout est ici à peser, à concilier dans de justes proportions ¹. »

De plus, le Conseil doit éviter de mettre obstacle au fonctionnement des différents services publics, rétribués, en tout ou en partie, sur les fonds du département. C'est afin de prévenir les abus qui pouvaient se produire et surtout les difficultés qui devaient se présenter, que le législateur a réservé au pouvoir exécutif le droit de contrôler et d'approuver les délibérations du Conseil général qui concernent le vote du budget. Il a exigé, pour l'établissement définitif du budget départemental, le concours de trois autorités : aux termes de l'article 37 de la loi du 10 août 1871, le préfet prépare et présente le projet de budget, qui est ensuite délibéré par le Conseil général et réglé définitivement par décret.

Le budget se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 193.

A. — Les recettes du budget ordinaire se composent :

1° Du produit des centimes ordinaires additionnels, dont le nombre est fixé annuellement par la loi de finances ;

2° Du produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, dont l'affectation spéciale est maintenue ;

3° Du produit des centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre par la loi du 2 août 1829 ;

4° Du revenu et du produit des propriétés départementales ;

5° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ;

6° Du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, des autres droits de péage et de tous autres droits concédés au département par les lois ;

7° De la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi de finances, entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget ;

8° Des contingents de l'État et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés, et de toute autre subvention applicable au budget ordinaire ;

9° Du contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local ¹.

¹ L. 10 août 1871, art. 58.

Les dépenses du budget ordinaire sont les suivantes :

1° Loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfectures, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie ;

2° Casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ;

3° Loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des Cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix ;

4° Frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ;

5° Dépenses ordinaires d'utilité départementale ;

6° Dépenses imputées sur les centimes spéciaux (cadastre, chemins vicinaux, instruction primaire) ¹.

Les dépenses indiquées par les quatre premiers numéros sont obligatoires pour le département ² ; le Conseil général ne saurait donc les supprimer, en refusant de les voter : elles doivent nécessairement être inscrites au budget. La loi du 18 juillet 1866 ne faisait pas figurer le mobilier des hôtels de préfecture et de sous-préfectures parmi les dépenses obligatoires ; il en était de même de l'entretien des Cours ou tribunaux. La loi du 10 août 1871 a restreint sur ce point les attributions du Conseil général, puisque le département est aujourd'hui forcé de se charger de ces dépenses ; mais

¹ L. 10 août 1871, art. 60.

² *Ibid.*, art. 61. °

le Conseil général reste juge des frais qu'il convient de faire. Sans tomber dans la parcimonie, il aura soin d'éviter un luxe inutile et de rester, comme le lui recommande l'instruction ministérielle du 8 octobre 1871, dans les limites de la plus stricte économie.

Aux différentes dépenses obligatoires, énumérées par les quatre premiers paragraphes de l'article 60, il faut ajouter, depuis la loi du 9 août 1879, les frais d'installation et d'entretien annuel des écoles normales primaires. Chaque département, en effet, doit posséder et entretenir une école normale d'instituteurs et une école normale d'institutrices, afin d'assurer le recrutement du personnel enseignant dans les écoles primaires du département. Toutefois, comme cette charge pourrait être assez lourde pour certains départements, la loi du 9 août 1879 laisse au pouvoir exécutif la faculté d'autoriser deux départements à s'unir pour fonder et entretenir en commun leurs écoles normales. A cet effet, les Conseils généraux peuvent provoquer entre eux une entente, soit en délibérant isolément, soit en chargeant des commissions, prises dans leur sein, de se réunir, conformément à l'article 90 de la loi du 10 août 1871, et de discuter en commun la question. Ajoutons que les plans et devis de tous les travaux qu'il convient d'exécuter dans les écoles normales doivent recevoir l'approbation du ministre de l'instruction publique.

Les autres dépenses du budget ordinaire ont un caractère facultatif, et le Conseil général peut modifier les allocations portées à chaque service, suivant les exigences de ce service et les besoins du département.

Pour rendre la comptabilité plus facile, on a réparti

les dépenses ordinaires en seize sous-chapitres, qui figurent au budget dans l'ordre suivant :

- I. — Dépenses obligatoires.
- II. — Propriétés départementales immobilières.
- III. — Routes départementales.
- IV. — Chemins vicinaux, chemins de fer d'intérêt local.
- V. — Enfants assistés.
- VI. — Aliénés.
- VII. — Assistance publique.
- VIII. — Cultes.
- IX. — Archives.
- X. — Encouragements aux lettres et aux sciences.
- XI. — Agriculture et industrie.
- XII. — Subventions aux communes.
- XIII. — Dépenses diverses.
- XIV. — Dettes départementales.
- XV. — Instruction publique.
- XVI. — Cadastre.

B. — Les recettes du budget extraordinaire se composent :

1° Du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le Conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, ou autorisés par des lois spéciales ;

2° Du produit des emprunts ;

3° Des dons et legs ;

4° Du produit des biens aliénés ;

5° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

6° De toutes autres recettes accidentelles ¹.

Les dépenses du budget extraordinaire comprennent toutes celles qui sont imputables sur les recettes énumérées ci-dessus ².

Elles se résument en trois sous-chapitres :

XVII. — Dépenses imputables sur les centimes extraordinaires.

XVIII. — Dépenses imputables sur fonds d'emprunts.

XIX. — Dépenses imputables sur produits éventuels extraordinaires.

Quelles sont les limites exactes des pouvoirs attribués au Conseil général en matière budgétaire ? Nous devons dire tout d'abord que le droit d'initiative qui, en règle générale, appartient à chaque membre du Conseil, aussi bien qu'au préfet ³, est ici exclusivement réservé au préfet. Seul ce dernier a le droit de préparer et de présenter le projet de budget.

Les dépenses du budget ordinaire se divisent, nous l'avons dit, en deux catégories, suivant qu'elles sont obligatoires ou facultatives. Les dépenses facultatives sont votées en toute liberté par le Conseil général : elles ne peuvent être inscrites d'office au budget et le pouvoir exécutif n'a le droit ni de modifier ni de changer les allocations qui y sont portées ⁴. Quant aux dépenses obligatoires et aux dettes exigibles, leur acquittement s'impose au Conseil général, et si ce dernier refusait ou

¹ L. 10 août 1871, art. 59.

² *Ibid.*, art. 62.

³ *Ibid.*, art. 48 *in fine*.

⁴ *Ibid.*, art. 61, § 3.

négligeait d'inscrire au budget un crédit suffisant, il devrait y être pourvu au moyen d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions directes. Cette contribution est établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, dans le cas contraire. Le décret doit être rendu en Conseil d'État ; il est inséré au *Bulletin des lois* ¹. Il s'agit, en effet, d'autoriser la perception d'un véritable impôt, et la gravité même de cette mesure exigeait de solides garanties.

Il est évident que le caractère obligatoire de certaines dépenses restreint, dans des proportions considérables, la liberté d'action des Conseils généraux, qui ne peuvent se dispenser de les voter. Aussi ces dépenses doivent-elles être réduites au plus petit nombre possible.

« Déclarer une dépense obligatoire, disait le rapporteur de la loi de 1866, c'est imposer au Conseil général l'obligation d'en faire état, c'est permettre au gouvernement de suppléer, au besoin, au vote de cette dépense, ce n'est pas donner une marque de confiance aux Conseils généraux..... C'est pourquoi nous avons voulu nous conformer à cette idée qu'il ne fallait laisser à l'administration centrale que ce qu'on ne pouvait pas raisonnablement lui ôter, c'est-à-dire seulement les dépenses d'intérêt public. Pour les autres, nous nous en sommes complètement remis à la sagesse des Conseils généraux. »

Les recettes et les dépenses du budget extraordi-

¹ *Ibid.*, art. 61, § 2 et 3.

naire sont laissées à l'appréciation du Conseil général, sauf, en ce qui concerne les recettes, les différentes restrictions apportées par les lois, notamment par la loi du 10 août 1871 pour l'acceptation des dons et legs, lorsqu'il y a réclamation des familles, ou pour le vote des centimes additionnels et des emprunts excédant les limites du maximum fixé.

Il peut arriver qu'à la fin d'un exercice il reste à l'actif un certain reliquat provenant d'emprunts, de centimes ordinaires ou extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le cours de l'exercice, enfin de toute autre recette. Ces fonds libres seront cumulés et joints aux ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour figurer dans le budget rectificatif que le Conseil général peut être appelé à voter ¹. En effet, le Conseil général a le droit de rectifier le budget en cours d'exécution, et d'affecter les fonds libres à une destination nouvelle, à moins que leur origine ne leur imprime le caractère de la spécialité. Le Conseil général peut de même opérer au budget de l'exercice courant les virements de crédit qu'il juge nécessaires, sauf toutefois pour les dépenses obligatoires du sous-chapitre I^{er}, qui exigent l'intervention d'un décret pour tout virement de fonds les concernant. A part ce cas exceptionnel, le Conseil est libre de modifier les allocations déjà votées, de supprimer une dépense et de la remplacer par une autre plus urgente, d'introduire au budget des crédits nouveaux, à la condition, bien entendu, que toutes ces réformes soient ratifiées par le gouvernement, car le

¹ L. 10 août 1871, art. 63.

budget rectificatif, comme le budget primitif, doit être approuvé par décret. Enfin le Conseil général peut, sans attendre le vote de l'exercice futur, affecter immédiatement à des travaux urgents les fonds disponibles qui ressortissent à la balance du budget ordinaire ou du budget extraordinaire.

Le préfet n'a pas le droit d'ordonnancer directement les dépenses : il ne délivre les mandats qu'en vertu des ordonnances de délégation qu'il reçoit du ministre de l'intérieur ¹. Il a donc seulement le rôle d'ordonnateur délégué ; mais il est chargé des comptes d'administration, que le Conseil général est autorisé à contrôler, en ce qui concerne l'état des recettes et des dépenses du budget départemental. A cet effet, les comptes du préfet doivent être communiqués à la Commission départementale, avec pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août ². Ils sont examinés et discutés, à cette session, par le Conseil général qui transmet directement au ministre de l'intérieur, par l'intermédiaire de son président, les observations qu'il croit devoir présenter ³. C'est pour assurer l'indépendance du Conseil général et pour éviter toute occasion de conflit que le législateur a ordonné cette mesure ; c'est dans la même intention, du reste, qu'il a interdit au préfet d'assister à la séance

¹ Par exception, les ordonnances de délégation sont délivrées par le ministre des finances, pour les dépenses du cadastre, et par le ministre de l'instruction publique, pour celles de l'instruction publique.

² L. 10 août 1871, art. 66, § 2.

³ *Ibid.*, art. 66, § 3.

pendant laquelle ses comptes devraient être débattus ¹.

Les comptes d'administration du préfet, provisoirement arrêtés par le Conseil général, sont définitivement réglés par décret ².

SECTION V

Avis et propositions

I. — Les membres du Conseil général, étant en contact direct et permanent avec les populations, possèdent toujours les meilleurs renseignements et les informations les plus certaines sur les besoins généraux du pays. Les consulter est donc une chose essentielle, toutes les fois qu'il s'agit de questions intéressant, même d'une façon indirecte, le département. On évite souvent ainsi des difficultés ou des inconvénients qu'on n'avait pas prévus, mais que l'opinion éclairée des assemblées départementales aurait sans doute révélés. Aussi le législateur a-t-il agi sagement, en invitant formellement l'administration à prendre l'avis du Conseil général, lorsque l'intérêt du département est en jeu, et en rendant même obligatoire, dans certains cas, l'accomplissement de cette formalité.

Le Conseil général donne son avis :

1° *Sur les changements proposés à la circonscription du*

¹ L. 10 août 1871, art. 27.

² *Ibid.*, art. 66, § 4.

territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux, sauf le cas où il statue définitivement, conformément à l'art. 46, n° 26. (L. 10 août 1871, art. 50, § 1-.)

Les modifications apportées à la délimitation d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton présentent un caractère d'intérêt général ; elles ont notamment pour conséquence immédiate d'opérer un changement dans les ressorts judiciaires. Il est évident dès lors que le Conseil général ne saurait statuer définitivement sur des questions qui touchent à des objets complètement étrangers à sa compétence ; mais, comme les changements projetés peuvent avoir pour le département une importance capitale, le Conseil doit nécessairement être consulté.

..... 2° Sur l'application des dispositions de l'art. 90 du Code forestier, relatives à la soumission au régime forestier des bois, taillis ou futaies appartenant aux communes, et à la conversion en bois de terrains en pâturages ;

3° Sur les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux. (Art. 50, § 2 et 3.)

Le législateur n'a pas voulu porter atteinte à la tutelle qui appartient à l'État en matière forestière ; mais il a jugé que l'administration trouverait près des Conseils généraux des éléments d'appréciation, à l'aide desquels elle pourrait statuer avec plus d'équité sur les demandes formées par les communes : « Nous pensons, disait un membre de l'Assemblée nationale, qu'entre les réclamations quelquefois imprudentes des communes et les prédilections souvent excessives de l'administration

forestière, il y a place pour un arbitre éclairé et désintéressé, qui est le Conseil général, et que cette Assemblée fournira souvent à l'administration restée souveraine les éléments de décision équitables ¹. »

Enfin le Conseil général donne son avis *sur tous les objets sur lesquels il y est appelé en vertu des lois et règlements ou sur lesquels il est consulté par les ministres.* (Art. 50, § 4.)

Les lois et règlements auxquels il est fait allusion sont assez nombreux : il serait difficile d'en donner une énumération même incomplète. Nous citerons seulement, à titre d'exemples, la loi du 5 avril 1884, qui exige l'avis des Conseils généraux en matière d'octrois ²; la loi du 22 janvier 1874, qui oblige le préfet à consulter le Conseil général, avant de prendre les arrêtés relatifs à la fixation de l'époque de la chasse des oiseaux de passage, du temps pendant lequel il est permis de chasser le gibier d'eau sur les étangs et les rivières, des animaux malfaisants ou nuisibles que le propriétaire est autorisé à détruire, en tout temps, sur ses terres ; la loi du 31 mai 1865, qui exige du gouvernement la même formalité, quand il s'agit d'interdire la pêche dans les parties des fleuves ou cours d'eau réservées à la reproduction.

Dans tous les cas où l'avis du Conseil général est rendu nécessaire par une loi ou par un règlement, l'autorité compétente pour statuer est tenue de se conformer à cette disposition. Si elle négligeait de le faire,

¹ *J. off.*, 19 juillet 1871, p. 2080 ; 4 août 1871, p. 2437.

² L. 5 avril 1884, art. 137.

sa décision serait annulable et pourrait être déférée au Conseil d'État par la voie contentieuse, pour excès de pouvoir et violation des formes prescrites.

La dernière disposition de l'article 50 recommande aux ministres de consulter le Conseil général dans les affaires d'intérêt local ; c'est une simple invitation, du reste, ce n'est pas un ordre, et, si les ministres n'en tiennent pas compte, leur décision sera néanmoins valable. En fait, les ministres useront rarement du droit absolu que leur confère la loi. Un gouvernement véritablement libéral se prononce le moins possible de sa propre autorité : il doit chercher surtout à s'éclairer auprès de gens instruits qui, étrangers à l'esprit de parti, puisqu'ils ne s'occupent pas de politique, se confinent strictement dans l'étude des questions qui intéressent l'administration de leur département.

II. — L'État accorde parfois des secours aux églises et aux établissements de bienfaisance ; il subventionne aussi quelquefois les comices agricoles, les communes dont les ressources sont insuffisantes pour construire et entretenir leurs écoles. Toutes les subventions prises sur les fonds de l'État étaient, avant la loi de 1871, allouées par le ministre compétent, sur la proposition du préfet. On conçoit facilement combien cette organisation était dangereuse et quelle autorité morale elle donnait au préfet, qui en réalité distribuait lui-même les secours, les différents ministres ratifiant presque toujours ses propositions. Inutile d'ajouter que de nombreux abus se produisaient et que le préfet usait fréquemment de son influence, pour favoriser, dans les élections, les candidats agréables au gouvernement.

« Tel électeur, lisons-nous dans le rapport de la commission, qui repousserait, avec indignation, le candidat qui lui proposerait d'acheter son vote, n'hésiterait pas à promettre son concours le plus absolu et celui de ses administrés, à se dévouer corps et âme à une candidature dont le triomphe assurerait à sa commune une subvention pour son église ou son école. »

Une réforme devenait urgente : la commission de décentralisation n'hésita pas à la proposer à l'Assemblée nationale : « A quoi sert-il, disait le rapporteur, d'enlever aux préfets la tutelle des communes, s'ils gardent entre leurs mains la faculté d'agir sur les maires et les conseils municipaux, en restant la source des faveurs budgétaires¹ ? »

Le projet de la commission consistait à charger le pouvoir législatif de répartir chaque année, dans la loi de finances, entre les départements, les crédits ouverts au budget pour former les fonds de secours, et à permettre au Conseil général de distribuer lui-même, sur les fonds de secours ainsi accordés à son département, les subventions diverses que les besoins dûment reconnus des intéressés lui sembleraient exiger.

Le ministre de l'intérieur combattit vivement le projet, qui eût amené, selon lui, une décentralisation trop complète et qui pouvait devenir l'occasion de nombreuses difficultés. Il déposa un amendement, qui conservait aux différents ministres de l'intérieur, de l'agriculture, de l'instruction publique et des cultes, le droit d'allouer les subventions, en les obligeant tou-

¹ M. Waddington, *Rapport*.

tefois à tenir compte des propositions qui leur seraient faites, non par le préfet, comme précédemment, mais par le Conseil général. Le projet, voté par l'Assemblée nationale, est devenu l'art. 68.

Les secours pour travaux concernant les églises et presbytères ;

Les secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance ;

Les subventions aux communes pour acquisition, construction et réparation de maisons d'école et de salles d'asile ;

Les subventions aux comices et associations agricoles ;

Ne pourront être allouées par le ministre compétent que sur la proposition du Conseil général du département.

A cet effet, le Conseil général dressera un tableau collectif des propositions, en les classant par ordre d'urgence. (Art. 68.)

La disposition qui termine l'article 68 ne faisait pas partie de l'amendement ministériel ; elle a été ajoutée, sur la demande de la commission, après le vote de l'amendement, afin de tempérer, dans une certaine mesure, les pouvoirs reconnus aux ministres et de prévenir les abus d'autorité, auxquels ils peuvent se laisser entraîner. Mais cette disposition, elle-même, est un bien faible correctif aux droits excessifs qu'on leur accorde : « Les propositions, dit M. Marie, sont classées suivant leur urgence respective ; mais l'autorité centrale est toujours libre de rejeter une proposition, *a fortiori* de ne pas adopter l'urgence reconnue par le Conseil général. La proposition et le classement n'ont pour le ministre qu'une autorité morale..... S'il ne suit ni l'ordre ni la proposition du Conseil, d'après qui se décidera-t-il, si

ce n'est d'après l'avis du préfet ? N'en pourra-t-il pas résulter un échec fâcheux pour la dignité du Conseil général, et, pour le préfet et le ministre, la tentation de céder parfois aux entraînements dont la loi a voulu prévenir le retour¹ ? »

Le législateur eût été certainement mieux inspiré en votant le projet de la commission. Seul le Conseil général peut répartir avec équité et impartialité les subventions accordées sur les fonds de l'État. Il est à souhaiter qu'une décentralisation plus libérale vienne bientôt réformer ce point faible de notre législation. On objecte que des difficultés se présenteront : peut-être, mais elles ne sont pas insurmontables. Puisque le Conseil général répartit déjà entre les communes les subventions allouées par l'État aux chemins vicinaux de toute catégorie, pourquoi ne pas adopter le même principe, dans des circonstances à peu près identiques ? Pourquoi ne pas permettre au Conseil général de distribuer lui-même les secours, quels qu'ils soient, accordés par l'État ?

SECTION VI

Vœux et réclamations

I. — Le Conseil général n'est pas toujours obligé d'attendre que le pouvoir central lui demande son avis.

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 225 et 228.

Il peut, dans certains cas, exprimer des vœux et les adresser directement au ministre compétent.

Sur quels objets s'exerce le droit ainsi réservé au Conseil général ?

Il est évident qu'il doit s'exercer, sans restriction aucune, sur tout ce qui concerne l'intérêt spécial du département. Mais l'article 51 a été plus loin : il autorise formellement le Conseil à émettre des vœux sur toutes les questions qui touchent à l'administration générale, pourvu que les vœux exprimés restent étrangers à la politique ;

Tous vœux politiques lui sont interdits. Néanmoins, il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. (Art. 51, § 3.)

Les questions relatives à l'administration et au régime économique se rattachent presque toujours, d'une façon indirecte, à la politique. La commission avait si bien compris cette corrélation naturelle, que la rédaction proposée par elle, dans la séance du 19 juillet, contenait la phrase suivante : « Tous *autres* vœux politiques sont interdits. » Le mot *autres* a disparu du texte définitif ; mais on n'a pas voulu retirer au Conseil le droit d'émettre des vœux sur les questions qui intéressent l'administration générale ou l'économie sociale, malgré le caractère politique qu'on peut y rencontrer : « Nous demandons, disait un des membres de la commission, que le Conseil général puisse s'expliquer, comme il l'a fait en tout temps, sur les questions de législation générale, d'administration générale, d'économie politique, parce que ce sont là les vrais intérêts dont le Conseil général est l'organe natu-

rel. Mais, quant au domaine politique, la commission vous demande de l'interdire aux Conseils généraux ¹. »

Cette déclaration fixe le sens qu'il convient de donner au texte actuel de l'article 51. Tout vœu relatif aux principes constitutionnels, à la forme du gouvernement, à la direction qu'il serait opportun de donner soit à la politique intérieure, soit à la politique extérieure, est, en règle générale, interdit de la façon la plus absolue. Quant aux vœux qui ont pour objet des questions d'administration générale, ils sont annulables, s'ils présentent un caractère presque exclusivement politique et s'il est dûment prouvé que le Conseil général a empiété, en les exprimant, sur le domaine législatif. Il y a là une question d'appréciation, qu'il appartient au gouvernement de résoudre avec l'esprit de sagesse et d'impartialité dont il doit être animé; l'interprétation sera naturellement plus ou moins large, suivant ses tendances plus ou moins libérales. Toutefois, si le gouvernement a réellement conscience de ses devoirs, il tiendra à honneur de respecter les vœux formulés, toutes les fois que le caractère nettement politique de ces vœux ne sera pas clairement démontré.

II. — Le Conseil général, ayant la faculté d'émettre des vœux, doit pouvoir également adresser à l'autorité centrale les réclamations qu'il juge nécessaires dans l'intérêt du département. Ce droit lui est reconnu, en termes exprès, par l'article 51 de la loi du 10 août 1871 :

Le Conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les récla-

¹ J. off. (séance du 3 août 1871).

mations qu'il aurait à présenter, dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

Il peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui sont placées dans ses attributions, (Art. 51, § 1 et 2.)

Le premier alinéa renferme une disposition que nous avons déjà vue, à propos de l'examen des comptes du préfet par le Conseil général.

Le préfet n'est plus ici l'intermédiaire obligé entre le Conseil et le ministre ; c'est le président de l'assemblée départementale qui adresse directement à ce dernier, au nom de l'assemblée, les réclamations de toutes sortes et les observations sur l'administration préfectorale qu'elle croit devoir présenter. Il est indispensable, en effet, que le Conseil général puisse formuler en toute liberté les réclamations qu'il juge nécessaires, sans craindre de les voir modifier, peut-être même supprimer complètement, par le préfet chargé de les transmettre. Il est non moins utile de permettre au Conseil de critiquer, dans l'intérêt du département, la gestion du préfet, en l'autorisant à signaler directement au ministre les actes inconsidérés ou reprehensibles de son subordonné.

Pour s'éclairer, aussi bien sur les questions d'administration que sur toutes les affaires dont il est saisi, le Conseil général peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir les divers renseignements dont il a besoin. Il a aussi le droit d'interroger les différents

chefs de service, afin d'obtenir d'eux les explications et les détails qui lui paraissent utiles pour la solution de toutes les questions d'intérêt départemental.

Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le Conseil général sur les questions qui intéressent le département. (Art. 52.)

Quel est le sens exact de l'expression : *chefs de service* ? Le Conseil d'État, consulté à ce sujet, a répondu de la façon suivante : « Il n'existe pas de définition légale du mot *chef de service* ; mais, ainsi que le sens l'indique, le chef de service est un fonctionnaire ayant une autorité personnelle, qui lui est déléguée par le ministre dont il dépend ; qui peut, dans la limite des règlements, prendre des décisions ; qui a, en un mot, la responsabilité d'un service : tels sont les ingénieurs en chef, les directeurs des contributions directes ou indirectes, des domaines ; les inspecteurs d'académie, le directeur des postes, etc..... L'expression : *chefs de service des administrations publiques*, prouve qu'il s'agit des services généraux de l'État, en tant qu'ils intéressent le département, et non des services purement locaux ¹. »

L'avis du Conseil d'État est donc que le législateur a voulu désigner les fonctionnaires agissant sous l'autorité du ministre et n'ayant pas de relations directes avec les Conseils généraux. C'est précisément à cause de leur situation même d'indépendance à l'égard de ces Conseils qu'ils auraient pu se croire autorisés à leur refuser les

¹ Avis Cons. d'État, 23 juin 1874.

renseignements demandés. Quant aux simples agents départementaux, placés sous les ordres immédiats du préfet, il était inutile de les obliger à fournir des renseignements que le préfet peut et doit fournir, en sa qualité de chef des services départementaux.

L'application pratique de l'article 52 pourrait présenter certaines difficultés, si le Conseil général n'usait pas avec ménagement du droit que lui confère la loi. Les chefs de service des administrations publiques ne relevant pas de son autorité, il fera bien de leur témoigner une certaine condescendance. C'est ainsi qu'il ne saurait les contraindre à comparaître devant lui ; il devra se contenter soit d'un rapport écrit, soit d'une déposition verbale, faite devant quelques-uns de ses membres délégués à cet effet. De leur côté, les différents fonctionnaires auxquels l'assemblée départementale pourra s'adresser se souviendront que la loi les oblige à lui fournir les renseignements qu'elle demande ; ils s'efforceront donc de montrer, dans leurs rapports avec elle, la plus grande déférence, et de lui donner des preuves non équivoques de bienveillance et de bonne volonté.

DEUXIÈME PARTIE

DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

La Commission départementale est élue chaque année, à la session d'août, par le Conseil général ¹.

Elle comprend ordinairement autant de membres qu'il y a d'arrondissements dans le département, de façon à ce que chaque arrondissement s'y trouve représenté ; toutefois, le nombre total de ses membres ne peut être inférieur à quatre ni supérieur à sept ².

La présidence de la Commission appartient au plus âgé des membres qui la composent ³ ; les séances, qui, à la différence de celles du Conseil général, ne sont pas

¹ L. 10 août 1871, art. 69, § 1.

² *Id.*, art. 69, § 2.

³ *Id.*, art. 71.

publiques, se tiennent à la préfecture. La Commission se réunit au moins une fois par mois ; mais le président a toujours le droit, comme le préfet du reste, de la convoquer extraordinairement. ¹

Quant à son règlement intérieur, la Commission en arrête elle-même les dispositions. Elle détermine également l'ordre dans lequel elle croit devoir examiner les différentes affaires sur lesquelles elle est appelée à délibérer.

Nous avons vu, dans l'introduction, quel but s'est proposé le législateur en décidant l'établissement et en votant l'organisation de la Commission départementale. Décharger le Conseil général d'une partie de ses attributions les moins importantes ; lui permettre d'exercer, au moyen d'une délégation élue par lui et prise dans son sein, quelques-unes des fonctions jusque-là exclusivement réservées au préfet ; lui donner enfin la faculté de contrôler d'une façon efficace, grâce à la permanence de la Commission, qui le représente, les actes de gestion et d'exécution de l'autorité préfectorale pendant l'intervalle des sessions : telles sont les principales considérations qui ont guidé l'Assemblée nationale dans l'adoption de son plan de réformes et qui l'ont engagée à investir la Commission départementale de pouvoirs assez étendus.

Mais quelque importantes que puissent être les fonctions remplies par la Commission, celle-ci n'en reste pas moins sous la dépendance absolue du Conseil général ; elle ne doit empiéter ni sur le domaine exclusi-

¹ L. 10 août 1871, art. 73.

vement réservé à la compétence de ce dernier ni sur les attributions du préfet. Sa mission sera quelquefois assez délicate, surtout dans les rapports qu'elle est obligée d'avoir avec le préfet. Aussi le législateur, se préoccupant des difficultés que pouvait faire naître l'antagonisme du préfet et de la Commission départementale, a-t-il cherché d'avance à les éviter ou tout au moins à les atténuer ; il a prévu le cas d'un simple désaccord, et celui, plus grave, d'un conflit.

1° S'il y a désaccord entre la commission départementale et le préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du Conseil général qui statuera définitivement.
(L. 10 août 1871, art. 85, § 1.)

Le désaccord se produit, quand, par exemple, le préfet conteste l'opportunité d'une mesure à prendre ou quand il prétend que, dans une circonstance déterminée, la Commission s'est livrée à une fausse appréciation des faits. Les deux parties peuvent s'entendre sur la nécessité d'en référer au Conseil général et donner leur mutuel consentement au renvoi de l'affaire devant lui ; mais ce concours de volontés n'est pas nécessaire. Le préfet a toujours le droit de suspendre la décision de la Commission et de soumettre, nonobstant toute opposition de sa part, la question au Conseil général. Cela résulte, d'une façon évidente, de la suppression par l'Assemblée nationale des mots : « *d'un commun accord* », qui figuraient dans le texte primitif proposé par la commission chargée de préparer le projet de loi. Inutile de dire que la décision du Conseil général étant définitive, le préfet sera tenu de s'y conformer. Si le Conseil confirme purement et simplement la délibéra-

tion de sa Commission, le préfet devra l'exécuter, à moins toutefois qu'il ne se trouve en présence d'un cas d'excès de pouvoir et qu'il ne puisse, pour ce motif, provoquer l'annulation de la délibération contestée.

2° En cas de conflit entre la commission départementale et le préfet, comme aussi dans le cas où la commission aurait outrepassé ses attributions, le Conseil général sera immédiatement convoqué, conformément aux dispositions de l'article 24 de la présente loi¹, et statuera sur les faits qui lui auront été soumis.

Le Conseil général pourra, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission départementale. (Art. 85, § 2 et 3.)

La loi ne définit pas le sens exact qu'il convient de donner au mot *conflit* ; il faut donc suppléer à l'absence de texte.

On entend généralement par conflit une lutte de compétence entre deux autorités. Il y aura conflit, dans l'espèce, toutes les fois que le préfet et la Commission départementale revendiqueront l'un et l'autre l'exercice du même droit, le pouvoir de statuer dans la même question. Mais le législateur nous paraît avoir attaché un autre sens au mot *conflit* : il a voulu désigner par là le désaccord à l'état permanent rendant très difficiles, sinon impossibles, les rapports

¹ L'art. 24 est ainsi conçu : *Les Conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement : 1° Par décret du chef du pouvoir exécutif ; 2° Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président. Dans ce cas, le président est tenu d'en donner avis immédiatement au préfet, qui devra convoquer d'urgence. La durée des sessions extraordinaires ne pourra excéder huit jours.*

du préfet et de la Commission. C'est précisément pour remédier à cette situation nuisible aux intérêts du département qu'il permet au Conseil général, convoqué en session extraordinaire, soit de remplacer la Commission qui lui semble avoir excédé ses pouvoirs, soit, au contraire, s'il donne raison à la Commission, d'adresser au ministre, comme il en a toujours le droit, de justes réclamations contre la conduite du préfet.

« Le Conseil général est juge du conflit, disait le rapporteur du projet de loi ; s'il donne tort à la Commission, il peut immédiatement en nommer une autre ; si, au contraire, il lui donne raison, il incombera au ministre d'aviser et d'examiner s'il y a lieu d'intervenir ou de changer le préfet¹. »

La limite entre le simple dissentiment et le conflit proprement dit sera quelquefois un peu vague. Il appartiendra au chef du pouvoir exécutif d'apprécier si les circonstances sont assez graves, pour qu'il soit nécessaire de convoquer d'urgence le Conseil général en session extraordinaire. Remarquons que la Commission n'est pas obligée d'attendre la décision du gouvernement ; elle peut en référer directement au Conseil général et provoquer, même sans l'assentiment du préfet, la réunion immédiate de ce Conseil. Il lui suffit pour cela de se mettre d'accord avec les deux tiers des membres qui composent le Conseil et de les déterminer à adresser au président la demande écrite d'une convocation extraordinaire. En effet, l'article 85 s'en rapporte entièrement à l'article 24 ; il ne distingue pas entre les deux modes de convocation.

¹ *J. off.*, p. 1717.

Sans entrer en conflit avec l'autorité préfectorale, la Commission a pu « *oultrepasser ses attributions* ». Dans ce cas, comme dans le précédent, le préfet a la faculté de demander au pouvoir exécutif la réunion du Conseil général en session extraordinaire, pour lui permettre de statuer sur l'attitude de sa Commission. Si le Conseil approuve cette attitude et confirme la délibération qui lui est déférée, sa décision peut elle-même être attaquée par le préfet, comme entachée d'excès de pouvoir ou prise en violation de la loi, et annulée comme telle par le chef de l'État.

Le préfet n'est pas tenu, du reste, de faire appel au Conseil général : il peut provoquer directement, en vertu de l'article 47, l'annulation par décret des délibérations de la Commission départementale, toutes les fois que celle-ci a excédé ses pouvoirs ou violé la loi. Si la Commission a délibéré sur des objets étrangers à sa compétence ou sortant du domaine légal de ses attributions, sa décision sera nulle de plein droit : la nullité sera prononcée conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi du 10 août 1871, par décret rendu en Conseil d'État.

Les quelques explications qui précèdent peuvent paraître superflues. Nous avons cru cependant nécessaire de les donner, avant d'aborder l'étude des attributions réservées à la Commission départementale. Elles permettent, en fait, d'apprécier à sa juste valeur et de renfermer dans ses limites exactes le rôle que la Commission est appelée à remplir.

Le principal caractère qui en ressort, c'est l'état de dépendance complète dans lequel la Commission doit

toujours rester à l'égard du Conseil : nommée par lui, elle est essentiellement révocable, et le Conseil peut la dissoudre pour en nommer une autre. La Commission trouve, en effet, dans le Conseil général son unique raison d'être : elle continue l'action de ce Conseil, elle n'est pas un pouvoir distinct. Il eût été dangereux, aussi bien qu'inutile, d'établir dans chaque département deux assemblées indépendantes l'une de l'autre : la soumission de l'une à l'autorité absolue de l'autre, dont elle n'est que la délégation, était réellement indispensable.

Mais il fallait éviter l'écueil opposé, celui d'une entente trop complète entre le Conseil général et sa Commission. Soutenue par le Conseil et forte de son approbation, la Commission aurait sans doute cherché à annihiler, dans certaines circonstances, l'autorité préfectorale, notamment en ce qui concerne l'exécution des délibérations du Conseil général. Le législateur ne pouvait tolérer cette violation formelle de la loi¹ : aussi a-t-il eu soin de laisser au pouvoir central le droit de réprimer toute tentative de ce genre et de rappeler, s'il en était besoin, la Commission départementale au juste sentiment de ses devoirs.

Les attributions de la Commission départementale, telles qu'elles ont été réglées par la loi du 10 août 1871, sont assez étendues. On peut en donner plusieurs classifications, suivant que l'on considère leur origine, la

¹ L. 10 août 1871, art. 3, § 2.

nature et la gravité des intérêts en cause, le caractère enfin des fonctions spéciales que remplit la Commission, en les exerçant.

1° Si l'on considère l'origine des attributions qui appartiennent actuellement à la Commission départementale, elles se rangent en trois catégories ; il est facile de constater, en effet, qu'elles ont été ou retirées au préfet, ou bien transportées du Conseil général à la Commission, ou enfin créées pour la Commission elle-même.

2° Si l'on tient compte au contraire de la nature des intérêts en cause, ces attributions s'étendent à des questions qui concernent soit l'intérêt général, soit l'intérêt départemental, soit l'intérêt communal.

3° Enfin, si l'on s'en rapporte au caractère des différentes fonctions que la Commission est appelée à remplir et à la mission spéciale dont elle doit s'acquitter, on peut dire qu'elle agit tantôt par délégation, tantôt en vertu d'un pouvoir propre, tantôt comme simple conseil placé auprès du préfet, pour l'aider dans sa gestion et contrôler ses actes.

La première division a surtout un intérêt historique, qui, pour notre sujet, est un peu secondaire : nous la laisserons donc de côté, nous réservant seulement d'indiquer, à mesure que nous étudierons les différentes attributions de la Commission, par quelle autorité les plus importantes d'entre elles étaient précédemment exercées.

Les deux autres divisions ont, l'une et l'autre, un caractère d'utilité pratique. Nous suivrons cependant la dernière qui nous paraît donner l'idée la plus exacte du

véritable rôle assigné à la Commission départementale ; mais nous essaierons, pour rendre plus claires et plus précises les explications que nous donnerons, de la combiner avec la précédente, comme nous l'avons fait du reste dans l'étude des attributions du Conseil général.

CHAPITRE PREMIER

Attributions exercées par délégation

La multiplicité des affaires soumises à la compétence du Conseil général ne lui permettrait pas de s'occuper d'une façon efficace de toutes les questions qu'il doit examiner. De plus, il peut se présenter, pendant l'intervalle des sessions, des questions urgentes qui réclament une solution immédiate et dont l'ajournement à la session suivante du Conseil ne saurait être que nuisible aux intérêts du département. C'est pour éviter ces inconvénients que la loi du 10 août 1871 a laissé au Conseil général le droit de déléguer à la Commission l'examen de quelques-unes des affaires qui rentrent dans ses attributions : *La commission règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite.* (L. du 10 août 1871, art. 77, § 1^{er}.)

La Commission départementale n'a ici aucun pouvoir propre : elle reçoit tous ses droits du Conseil général, qui reste libre, s'il consent à se dessaisir en sa faveur d'une partie des fonctions que la loi lui réserve, de décider comment et à quelles conditions ces fonctions seront exercées. Dès que la Commission dépasse les

limites de la délégation, telle qu'elle a été fixée par le Conseil, ses pouvoirs cessent immédiatement et la décision prise par elle n'a aucune valeur. Il est donc indispensable que le Conseil général désigne exactement l'étendue et les limites des droits qu'il entend conférer à sa Commission. Cette désignation expresse est d'autant plus importante que le Conseil est limité lui-même dans son droit de délégation, car il lui est formellement interdit de se dessaisir de certaines de ses attributions. Nous étudierons successivement l'étendue que peut recevoir la délégation et les formes auxquelles il est nécessaire de la soumettre.

I. — ÉTENDUE DU DROIT DE DÉLÉGATION.

L'exercice du droit de délégation est subordonné à certaines conditions : c'est ainsi qu'il ne s'applique pas indistinctement à toutes les questions sur lesquelles le Conseil général est appelé à statuer, et que, même dans les affaires qui peuvent être déléguées, il reste soumis à plusieurs restrictions. Ces deux considérations ont besoin d'être justifiées.

1° Il est évident tout d'abord que le Conseil général ne saurait déléguer l'examen des affaires qui ne relèvent pas de sa compétence ; toute délégation, en pareille matière, serait nulle de plein droit. Mais, parmi les fonctions qu'il est appelé à remplir, il en est qui peuvent être déléguées, il en est d'autres, au contraire, qu'il a seul le pouvoir d'exercer. Y a-t-il des indices permettant de reconnaître en elles ce caractère spécial et de les classer, suivant leur nature, dans l'une ou l'autre de ces catégories ? La loi n'en signale aucun, et, devant son silence, il est difficile de préciser quelque chose où

d'établir une règle générale. On dira peut-être qu'en principe le Conseil ne doit déléguer que ses attributions les moins importantes. C'est exact ; mais où sont les limites ? Où commence l'importance d'une affaire et quel sera le juge chargé de l'apprécier ? Autant de questions, autant de controverses, qui prouvent jusqu'à l'évidence l'impossibilité de s'appuyer sur le principe proposé et de le faire servir de base à une classification quelconque. Toutefois, si l'on s'inspire tant des arrêts rendus par le Conseil d'État que des instructions ministérielles ayant pour objet cette question spéciale, on peut essayer de ramener à deux idées générales les motifs qui rendent l'art. 77 inapplicable à certaines matières. La première, c'est que le Conseil ne peut déléguer son droit de décision, quand il ne l'exerce lui-même qu'en vertu d'une délégation. La seconde, c'est qu'il ne doit pas abandonner à la Commission la solution des questions sur lesquelles il est nécessaire de prendre l'avis de tous les membres composant l'assemblée départementale : tel serait notamment le cas où les différents cantons du département auraient des intérêts opposés.

Des deux principes que la jurisprudence paraît admettre, il suit naturellement que le Conseil général ne pourra déléguer ses pouvoirs en matière de répartition de l'impôt ou de vote du budget. Il se verra de même refuser tout droit de délégation, quand il s'agira de répartir entre les communes les subventions accordées par l'État pour les chemins vicinaux¹, ou de distribuer,

¹ Avis intér., 23 mars 1877.

en vertu de l'art. 68, les secours concédés sur les fonds de l'État, pour la construction et l'entretien des églises, presbytères, écoles ou établissements de bienfaisance. Le Conseil d'État, dans un avis du 26 février 1874, s'est exprimé, à propos de ce dernier cas, en termes très catégoriques : « La juste répartition, dit-il, des secours entre les divers cantons du département ne peut être faite que par les représentants réunis du département tout entier, et non par la Commission départementale, où quelques-uns seulement des cantons sont représentés. »

2° L'exercice du droit de délégation n'est donc pas absolu. Il ne s'étend pas, nous venons de le voir, à certaines attributions du Conseil général ; mais nous devons ajouter que, même pour les attributions ne rentrant pas dans cette catégorie, les pouvoirs dont le Conseil est autorisé à investir sa Commission sont encore limités. C'est ainsi qu'il ne saurait, par exemple, lui déléguer le soin de régler tout ce qui concerne un service spécial, comme la voirie départementale, l'ensemble des travaux à exécuter pour le département. Il y aurait là, de la part du Conseil général, non une simple délégation, mais une véritable abdication de ses droits, car sa décision, en pareil cas, ne tendrait à rien moins qu'à substituer à sa propre autorité celle de la Commission départementale¹.

De plus, le Conseil général ne peut donner à sa Commission plus de droits qu'il n'en a lui-même ; il est évident, en effet, que ce serait empiéter sur le domaine

¹ Av. C. d'État, 5 déc. 1872, 13 mars 1873, 27 juin 1874.

du pouvoir législatif, qui a seul le droit de régler l'étendue et les limites des attributions accordées à chaque conseil administratif.

La Commission départementale ne peut donc être chargée ni d'estimer en justice ¹, ni de répartir elle-même les secours votés par le Conseil ², ni d'instruire les affaires ³, les actes d'exécution, comme l'instruction des affaires, étant de la compétence exclusive de l'autorité préfectorale.

Nous croyons, toutefois, en ce qui concerne l'instruction des affaires, qu'il y a lieu de faire une distinction. Le Conseil général n'a pas le droit, c'est incontestable, de charger sa Commission d'instruire une affaire au lieu et place du préfet ; les termes de l'article 3 de la loi du 10 août 1871 sont trop explicites pour laisser subsister aucun doute à ce sujet ; mais s'ensuit-il qu'il est interdit à la Commission de procéder de son côté à une enquête ? Nous ne le pensons pas. La loi met à la disposition de la Commission les moyens de s'éclairer sur les questions qu'elle a le droit d'examiner : elle lui permet, pour obtenir les renseignements qu'elle juge nécessaires, soit de charger de cette mission un ou plusieurs de ses membres ⁴, soit de s'adresser directement aux différents chefs de service des administrations publiques et de les interroger ⁵. Or, prendre des rensei-

¹ Av. intér., 23 mars 1874.

² Décis. min., 31 août 1874.

³ Déc. en Cons. d'État, 27 juin et 2 juillet 1874.

⁴ L. 10 août 1871, art. 84.

⁵ L. 10 août 1871, art. 76.

gnements sur une affaire, c'est bien instruire cette affaire ; du moins y a-t-il entre les deux façons d'agir une grande analogie. Nous admettrions donc que le Conseil général est parfaitement libre de confier à sa Commission le soin de procéder à des enquêtes sur les questions qui relèvent de sa compétence, pourvu que la Commission ne s'arroge pas le droit d'y procéder seule, à l'exclusion du préfet.

Lorsque le Conseil délègue ses pouvoirs et autorise la Commission à statuer à sa place sur une affaire, la Commission est investie des mêmes droits que lui ; mais ces droits, le Conseil n'est jamais obligé de les abandonner dans toute leur intégrité. Il peut limiter le mandat de la Commission et décider, par exemple, que les délibérations prises par celle-ci ne deviendront définitives qu'après lui avoir été soumises. Il pourrait même s'abstenir de toute délégation et refuser à la Commission toute compétence et tout pouvoir de décision en ce qui concerne ses propres attributions, car le droit qu'il possède de déléguer ses pouvoirs est pour lui une simple faculté, dont il est libre de ne pas user, s'il préfère agir par lui-même.

Pourrait-il aussi se dispenser d'élire une Commission départementale ? Il en aurait certainement le droit, si le rôle de la Commission devait se borner à statuer sur les affaires qu'il lui délègue. Mais nous n'oublierons pas que la loi a investi la Commission de pouvoirs propres et qu'elle lui accorde, en dehors des fonctions qui peuvent lui être déléguées par le Conseil, des attributions spéciales, qu'il n'appartient pas au Conseil général de lui retirer. En refusant ou en s'abstenant de nommer

une Commission départementale, le Conseil violerait donc l'article 3 de la loi du 10 août 1871.

II. — FORMES ET CONDITIONS DE LA DÉLÉGATION.

Les quelques explications que nous avons déjà données vont nous permettre d'indiquer immédiatement quelles sont les conditions exigées pour que la délégation soit valable.

Il faut qu'elle soit à la fois expresse et spéciale.

1° La délégation doit être expresse, l'article 77 le dit en termes formels. Si la loi laisse, en effet, au Conseil général la faculté de déléguer ses pouvoirs, du moins faut-il qu'il fasse connaître sa volonté à ce sujet et que cette volonté soit exprimée d'une façon claire et précise. Dans toutes les affaires qui lui sont déléguées, la Commission n'a par elle-même aucun droit de décision. Ses pouvoirs naissent avec la délégation qui lui est faite ; ils cessent dès que les limites de cette délégation sont dépassées : il est donc nécessaire que le Conseil général désigne nettement ces limites. L'absence de toute délégation doit être interprétée comme un refus, de la part du Conseil, de se dessaisir de ses attributions ; et la Commission excéderait ses pouvoirs, en se permettant de statuer sur des questions réservées à la compétence du Conseil, sans y avoir été expressément invitée par lui. Il n'est fait exception à cette règle que dans quelques cas énumérés par l'article 81 et dont nous aurons plus tard l'occasion de nous occuper : le législateur a cru devoir alors, par dérogation au principe généralement reconnu, admettre une sorte de délégation tacite.

2° La délégation doit en même temps être spéciale

et temporaire : spéciale, en ce sens qu'elle doit s'appliquer à une affaire déterminée ; temporaire, car les pouvoirs et le droit d'agir de la Commission départementale cessent, dès que l'affaire qui faisait l'objet de la délégation est définitivement réglée¹. Les deux conditions sont du reste intimement liées l'une à l'autre, car il est évident que l'impossibilité de déléguer à la Commission le droit de statuer sur toute une catégorie d'affaires entraîne, par le fait même, celle de lui confier un mandat général pour un temps indéterminé : « Une semblable délégation, dit un avis du Conseil d'État, ne saurait se concilier avec le renouvellement annuel de la Commission départementale ; la délégation ne peut s'appliquer qu'aux affaires dont le Conseil général a été saisi à chaque session et dont il peut, par suite, apprécier l'importance et les difficultés² ».

Pourquoi le Conseil général se voit-il refuser le droit de charger sa Commission de prendre des décisions définitives sur toute une série d'affaires, d'assurer, par exemple, sans sa propre participation, le service des aliénés³ ou des enfants assistés ? C'est qu'il y aurait là, en réalité, une véritable atteinte portée à l'autorité du pouvoir législatif, qui seul peut régler souverainement l'étendue des pouvoirs conférés à chaque conseil administratif. En se dessaisissant, d'une façon générale et permanente, d'une partie de ses attributions, le Conseil s'arroge donc un droit qu'il n'a pas ; il s'at-

¹ Déc. 31 mai 1873. Av. C. d'État, 2 février 1876.

² Av. C. d'État, 5 décembre 1872.

³ Déc. en C. d'État, 27 juin 1874.

tribue ainsi « une sorte d'autorité législative et réglementaire, pour donner à la Commission départementale des attributions que la loi ne lui a pas conférées¹ ».

Une autre considération suffira, d'ailleurs, pour empêcher le Conseil de faire un abandon trop complet de ses pouvoirs. Abdiquer ainsi ses droits, n'est-ce pas se désintéresser, en fait, de l'administration du département? N'est-ce pas méconnaître ses devoirs, en laissant exposés aux plus graves dangers les intérêts dont il a la garde? Une commission composée de quelques membres seulement ne se prononcera jamais sur les questions importantes avec la même compétence qu'une assemblée nombreuse, dans laquelle toutes les parties du département se trouvent représentées. Le Conseil général saura le reconnaître : il est trop soucieux de sa propre dignité pour oublier ce que lui commandent à la fois le sentiment de son devoir et celui de sa responsabilité. S'il en était autrement, on ne pourrait que blâmer la conduite du Conseil, et, dans l'intérêt général comme dans l'intérêt du département, on ne devrait pas la tolérer.

¹ Av. C. d'État, 13 mars 1873.

CHAPITRE II

Attributions légales

La plupart des attributions que la Commission départementale exerce en vertu d'un pouvoir propre ont été retirées au préfet. La loi de 1871 n'a, en effet, laissé à l'autorité préfectorale que le soin d'exécuter les délibérations du Conseil général ; elle lui a enlevé le droit de décider, dans tous les cas où ce droit lui appartenait encore, préférant en investir soit le Conseil général, soit la Commission départementale ; au Conseil, la solution des affaires qui présentent en elles-mêmes une certaine importance ou qui empruntent aux circonstances un caractère de gravité exceptionnelle ; à la Commission, le pouvoir de statuer sur les questions d'intérêt secondaire, dont les détails multiples réclament surtout un examen minutieux et une étude approfondie.

Toutefois, hâtons-nous de le dire, le législateur n'a pas eu l'intention de tenir le préfet complètement à l'écart des questions qui intéressent l'administration départementale. Outre l'instruction des affaires dont il l'a spécialement chargé, il a eu soin de lui réserver le

droit de donner son avis, toutes les fois qu'il le juge nécessaire. Le préfet est entendu quand il le demande : c'est pour la Commission, comme pour le Conseil général, une obligation à laquelle ils ne sauraient se soustraire, sans violer manifestement les dispositions de la loi ¹.

Pour pouvoir accomplir plus facilement sa tâche, le préfet a son entrée à la Commission aussi bien qu'au Conseil général : il assiste lui-même aux séances ou s'y fait représenter ; mais, dans l'une comme dans l'autre de ces deux assemblées, il peut prendre part à la délibération avec voix consultative. Il faut, en effet, éviter autant que possible toute occasion de conflit entre le préfet et la Commission départementale, et, dans l'intérêt du département, une bonne harmonie doit toujours régner entre les deux pouvoirs. Aussi la loi veut-elle qu'ils agissent de concert ; comme le faisait remarquer, en 1871, le ministre de l'intérieur, la disposition qu'elle a prise sera « une garantie d'entente et de bonne collaboration entre la Commission départementale et l'administration préfectorale ². »

Si le préfet a toujours le droit de présenter des observations sur la solution qu'il convient de donner aux affaires intéressant le département, la Commission peut de son côté exiger de lui tous les renseignements qu'elle croit utiles pour lui permettre de se prononcer avec connaissance de cause, et le préfet est tenu de les lui fournir. Étant en quelque sorte l'auxiliaire, le collabora-

¹ L. 10 août 1871, art. 27 et 76.

² J. off., 11 août 1871.

teur de la Commission départementale, il doit toujours chercher à la seconder dans sa mission.

La loi a donné, du reste, à la Commission divers moyens de s'éclairer : c'est ainsi qu'elle l'autorise à interroger les chefs de service des administrations publiques dans le département et qu'elle oblige ces derniers, en termes formels, à répondre verbalement ou par écrit à toute demande de renseignements qui leur sera adressée par la Commission sur *les affaires placées dans ses attributions* ¹. La Commission a, de plus, la faculté de charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des enquêtes et de faire toutes les recherches dont elle croit avoir besoin ². Ces dispositions, analogues à celles que nous avons déjà vues pour le Conseil général, permettent à la Commission départementale de se procurer facilement les détails et les éclaircissements qui lui sont indispensables.

En vertu des pouvoirs que lui a conférés la loi, la Commission départementale prend des décisions qui concernent soit l'intérêt général, soit l'intérêt du département, soit enfin l'intérêt des communes.

¹ L. 10 août 1871, art. 76, § 2.

² *Id.*, art. 84.

SECTION PREMIÈRE

Décisions relatives à des objets d'intérêt général

I. — DÉSIGNATION DES MEMBRES DU CONSEIL GÉNÉRAL ET DES
CONSEILS D'ARRONDISSEMENT APPELÉS A FAIRE PARTIE DU CONSEIL
DE RÉVISION.

*La commission départementale assigne à chaque membre
du Conseil général et aux membres des autres Conseils électifs
le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de ré-
vision. (L. 10 août 1871, art. 82.)*

Aux termes de l'art. 18 de la loi du 15 juillet 1889
sur le recrutement de l'armée, le conseil de révision,
pour chaque canton, se compose de cinq membres. Il
comprend : le préfet ou, à son défaut, le secrétaire
général ou un conseiller de préfecture délégué ; un
conseiller de préfecture désigné par le préfet ; un
membre du Conseil général ; un membre du Conseil
d'arrondissement ; un officier général ou supérieur.

C'est à la Commission départementale qu'incombe la
tâche de choisir le conseiller général et le conseiller
d'arrondissement qui doivent prendre part aux travaux
du conseil de révision ; mais elle doit se conformer aux
prescriptions de la loi du 15 juillet 1889, qui lui interdit,
en termes exprès, de désigner les représentants élus
dans le canton même où doit opérer le conseil de ré-
vision¹. On voit, en effet, les dangers et les inconvé-

¹ L. 15 juillet 1889, art. 18.

nients de la situation faite au conseiller général et au conseiller d'arrondissement appelés à siéger au conseil de révision qui doit examiner les jeunes gens de leur propre canton. Leurs électeurs ne manqueraient pas de les assaillir de demandes plus ou moins importunes, de sollicitations de toutes sortes, qu'ils se verraient peut-être, dans un intérêt facile à comprendre, obligés d'accueillir, sacrifiant ainsi leur indépendance. Par la disposition qu'il a eu la sagesse de prendre, le législateur a évité ces difficultés ; le même motif l'a déterminé à confier, non au Conseil général, mais à la Commission départementale, le soin de choisir les membres du conseil de révision, « afin, comme le fait observer M. Marie, que le conseiller général, désigné moins longtemps à l'avance, soit aussi moins assailli par les réclamations des familles¹ ».

Le droit de désigner les conseillers qui doivent faire partie du conseil de révision, appartenait au préfet, avant la loi du 10 août 1871. Cette prérogative réservée à l'autorité préfectorale donnait souvent lieu à de graves abus. « Lorsqu'il s'agissait, disait le rapporteur, de présenter aux populations un candidat officiel, le préfet le désignait souvent dans cinq ou six cantons différents et annonçait ensuite sa candidature aux maires réunis. En chargeant à l'avenir la Commission départementale de faire cette désignation, l'abus que nous venons de signaler ne pourra plus se reproduire² ».

Pour affirmer davantage son désir de supprimer à

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. 1, p. 270.

² *J. off.*, 3 juillet, p. 1717.

l'avenir toute occasion d'abus, l'Assemblée nationale a modifié la rédaction primitive du projet de la commission. L'art. 82 portait, en effet : *La commission départementale désigne les membres.....* ; en substituant à cette phrase les mots : *assigne à chaque membre.....*, l'Assemblée nationale a voulu montrer qu'elle entendait que tous les membres du Conseil général fussent successivement désignés et appelés tour à tour à faire partie du conseil de révision ¹.

Outre le conseil de révision cantonal, il y a ce qu'on appelle le conseil de révision départemental, composé du précédent auquel on adjoint deux autres membres du Conseil général ; il a la mission spéciale de se prononcer sur les demandes de dispenses à titre de soutien de famille ². C'est encore à la Commission départementale qu'est réservé le soin de désigner les trois conseillers généraux et le conseiller d'arrondissement chargés de prendre part aux travaux de ce conseil ³.

II. — APPROBATION DU TARIF DES ÉVALUATIONS CADASTRALES.

La commission départementale approuve le tarif des évaluations cadastrales, et elle exerce à cet égard les pouvoirs attribués au préfet en Conseil de préfecture par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827. (Art. 87, § 1.)

Nous avons déjà parlé du cadastre : rappelons brièvement comment on procède à sa confection.

L'établissement du cadastre nécessite deux sortes d'opérations :

¹ J. off., 25 juillet.

² L. 15 juillet 1889, art. 34, § 1.

³ L. 15 juillet 1889, art. 34, § 2.

1° Les opérations d'art, exécutées par les géomètres et consistant dans la détermination exacte de chaque parcelle, au moyen de la délimitation par la triangulation et l'arpentage;

2° Les opérations administratives qui, sous le nom d'expertise, comprennent : la classification, le tarif des évaluations et le classement.

La classification a pour objet de diviser les fonds, suivant leur nature, leur qualité, leur rendement habituel, en un certain nombre de classes : ce nombre ne peut être supérieur à cinq pour les cultures ni à dix pour les habitations situées à la campagne; dans les villes et dans les bourgs, chaque maison est évaluée séparément. Le soin d'opérer la classification appartient à cinq commissaires nommés à cet effet par le conseil municipal et assistés du contrôleur des contributions directes.

Le tarif des évaluations est arrêté par les cinq commissaires classificateurs, qui déterminent ainsi le revenu imposable par hectare et par classe, en prenant comme base de l'estimation le terme moyen, par hectare, du produit des terres composant chaque classe.

Enfin le classement est opéré par le contrôleur des contributions directes qu'une commission de trois membres, nommée également par le conseil municipal, doit seconder dans sa tâche ; il consiste dans la répartition entre les classes des différentes parcelles et, par suite, dans la détermination du revenu imposable de chaque parcelle¹.

¹ Il doit être tenu, dans chaque commune, un registre indiquant, par propriétaire, le nombre et la classe des différentes

La fixation du tarif des évaluations cadastrales donne souvent lieu, tant de la part des communes que de celle des propriétaires, locataires ou fermiers, à de nombreuses réclamations. Le préfet avait été chargé par la loi de 1807 de statuer sur ces réclamations ; son arrêté devait être rendu en Conseil de préfecture, sur un rapport du directeur des contributions directes. La Commission départementale remplace aujourd'hui le préfet ; mais, comme la loi du 10 août 1871 s'en réfère expressément aux dispositions de la loi du 13 septembre 1807, il s'ensuit que les art. 26 et 33 de cette loi restent applicables pour tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la loi nouvelle. Nous concluons donc que la Commission n'est chargée d'approuver le tarif des évaluations cadastrales, que s'il s'élève une réclamation quelconque, et qu'elle doit, avant de se prononcer, prendre l'avis du directeur des contributions directes.

La question des évaluations cadastrales présente une grande importance, car, l'impôt foncier ayant pour assiette le revenu imposable, c'est le tarif approuvé par la Commission départementale qui sert de base à la répartition entre les contribuables du contingent assigné à la commune. La gravité des intérêts en cause réclamait certaines mesures de garantie ; aussi la loi a-t-elle ouvert à tout intéressé, comme au préfet lui-même, une

parcelles appartenant à ce propriétaire. En opérant sur ce registre, qui porte le nom de matrice cadastrale, l'addition du revenu imposable par parcelle, on obtient, pour chaque propriétaire, le revenu imposable, qui sert de base à la répartition proportionnelle du contingent communal.

double voie de recours contre les décisions de la Commission. Nous verrons plus tard que les décisions prises en cette matière peuvent être soit frappées d'appel devant le Conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit déférées au Conseil d'État statuant au contentieux, pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique¹.

SECTION II

Décisions relatives à des objets d'intérêt départemental

I. — RÉPARTITION DE SUBVENTIONS.

La commission départementale, après avoir entendu l'avis et les propositions du préfet, répartit les subventions diverses portées au budget départemental, et dont le Conseil général ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent ; (Art. 81, § 1.)

Ce paragraphe prévoit plusieurs cas qu'il importe d'examiner successivement.

1° Dans le premier, nous nous trouvons en présence de l'une des circonstances exceptionnelles où la Commission départementale est autorisée à remplir, sans

¹ L. 10 août 1871, art. 88, § 2 et 3.

délégation expresse, des fonctions ordinairement exercées par le Conseil général.

C'est au Conseil, en effet, qu'il appartient de répartir les différentes subventions inscrites au budget départemental ; mais, s'il néglige de le faire, la loi, interprétant son silence dans le sens d'une délégation tacite, remet à la Commission le soin d'opérer cette répartition. La Commission ne peut agir toutefois sans l'avis préalable du préfet, la loi exigeant en termes exprès que le préfet soit consulté et qu'il fasse connaître le mode de répartition qu'il propose ; l'absence de cette formalité pourrait être pour la délibération prise par la Commission un motif de nullité.

Les subventions qu'il est ainsi donné à la Commission départementale de répartir peuvent être votées pour des objets très différents : encouragements à l'agriculture, écoles, chemins vicinaux. Le Conseil général vote la subvention en bloc et laisse les détails de la répartition aux soins de la Commission, qui, disposant de facilités plus grandes pour s'instruire et pour s'éclairer, se rend mieux compte des besoins ou des circonstances de nature à influencer sur cette répartition. Mais il est important de ne pas confondre les subventions inscrites au budget départemental avec les fonds votés par le Conseil général pour être distribués en secours individuels, tels que secours aux aveugles ou aux indigents, en cas d'extrême misère, gratifications aux employés de préfecture, aux instituteurs ou institutrices. La distribution des secours est un acte d'exécution qui échappe aussi bien à la compétence de la commission qu'à celle du Conseil général lui-même ;

il est exclusivement réservé au préfet ¹ : « La loi du 10 août 1871, dit M. Marie, a donné à la commission la répartition des subventions inscrites au budget départemental, comme elle a donné au conseil général le droit de proposition pour les subventions à allouer sur les fonds de l'État, mais elle n'a pas plus enlevé aux préfets le droit de répartir les secours individuels sur les fonds départementaux, qu'elle n'a enlevé aux ministres la disposition absolue des crédits inscrits au budget de l'État pour secours individuels, la distribution des secours individuels ayant un caractère purement administratif ². »

2° Le deuxième cas prévu par le paragraphe 1^{er} de l'art. 81 concerne la répartition des fonds provenant des amendes de police correctionnelle. Comme dans le cas précédent, le droit d'opérer cette répartition appartenait au préfet, avant la loi du 10 août 1871 ; il a été transféré du préfet à la Commission départementale, mais à la condition expresse que le préfet sera toujours préalablement consulté. La Commission est tenue, du reste, de se conformer aux conditions spéciales qui régissent la matière et de maintenir les affectations prescrites par les lois ou règlements. C'est ainsi que la loi du 30 décembre 1823 réserve pour le service des enfants assistés un tiers du produit net des amendes de police correctionnelle ³. Le reste était autrefois

¹ Déc. C. d'État 8 novembre 1873, 15 mars 1874, 15 janvier 1875. Avis C. d'État, 26 février 1874.

² Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 266.

³ Le produit net s'obtient en déduisant du produit brut la somme nécessaire au remboursement des frais de poursuite

abandonné aux communes les plus pauvres du département ; mais, depuis le décret du 23 mars 1852 (tableau A, § 29), un tiers seulement est affecté à ce dernier usage, l'autre servant à payer les frais divers occasionnés par le service, qui est fait à chaque commune, du *Journal officiel*¹.

Toutes ces dispositions doivent être respectées par la Commission départementale, dont le rôle se borne à répartir entre les communes le tiers du produit des amendes qui leur est spécialement affecté. La Commission apprécie l'urgence et l'étendue des besoins de chacune d'elles et juge souverainement en cette matière. Elle doit, il est vrai, prendre connaissance des propositions qui lui sont faites par le préfet ; mais elle n'est pas obligée d'en tenir compte.

Remarquons d'ailleurs que la Commission n'agit plus ici par délégation tacite du Conseil général : elle exerce une attribution que la loi lui confère formellement ; la rédaction de l'art. 81 ne laisse là-dessus aucun doute. Le Conseil général commettrait donc un excès de pouvoir, en distribuant lui-même les secours aux communes ; tout au plus pourrait-il signaler à la Commission celles dont les besoins lui paraîtraient particulièrement urgents et exprimer le vœu qu'elles fussent comprises dans la répartition.

3° Le dernier cas dont fait mention l'art. 81, § 1^{er}, a pour objet la répartition des fonds provenant du rachat

tombs en non-valeurs, en matière de simple police et de police correctionnelle, et des droits dûs aux greffiers (Loi 30 décembre 1823).

¹ Au moment du décret de 1852, c'était le *Moniteur*.

des prestations en nature. On sait que les prestations peuvent être acquittées soit en nature, par le travail effectif pendant trois jours, sur les chemins vicinaux, des individus, bêtes de somme ou voitures soumis à l'impôt, soit en argent, d'après le tarif fixé annuellement par le Conseil général pour chaque commune et chaque espèce de journée ¹. C'est à la Commission départementale qu'il appartient de répartir les sommes provenant du rachat en argent des prestations, mais elle ne peut faire cette répartition que « *sur les lignes que ces prestations concernent.* » Ainsi la Commission n'aurait pas le droit, par exemple, d'affecter à l'entretien des chemins de grande communication ou d'intérêt commun le produit des prestations applicables aux chemins vicinaux ordinaires et acquittées en argent, ou *vice versa*. Seul, le Conseil général a le droit de fixer le nombre de journées de prestations, qui doivent être employées sur chaque catégorie de chemins ; il ignore évidemment si une partie de ces journées sera rachetée, mais il a dû néanmoins prévoir cette circonstance et il a destiné d'avance le produit du rachat à être réparti sur chaque chemin, proportionnellement au nombre des journées rachetées. Ce serait donc méconnaître la volonté du Conseil et porter atteinte à son autorité que d'affecter à un chemin les sommes provenant du remboursement des prestations destinées à l'entretien d'un autre chemin. Le rôle de la Commission se bornera, par conséquent, « à prendre acte de la destination légale des

¹ L. 24 mai 1836, art. 3 et 4 ; L. 10 août 1871, art. 46, 7° *in fine*.

fonds provenant du rachat des prestations et à veiller à ce que ces ressources ne soient pas détournées de leur affectation régulière, » affectation « qui leur a été donnée par le Conseil général ¹. »

La disposition restrictive qui nous occupe n'existait pas dans le texte proposé tout d'abord par la commission de décentralisation ; elle fut ajoutée par la commission elle-même sur les observations d'un membre de l'Assemblée nationale, qui voyait dans les pouvoirs confiés à la Commission départementale un empiétement réel sur les attributions du Conseil général. Pour éviter toute équivoque, la loi a cru devoir préciser : elle ne laisse à la Commission que les droits précédemment exercés par le préfet ; l'avis de celui-ci est toujours obligatoire.

II. — TRAVAUX ET EMPRUNTS DÉPARTEMENTAUX.

La commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet,..... détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ;

Fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général ;

Fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale. (Art. 81, § 2, 3, 4.)

La Commission départementale agit, ici encore, par délégation tacite du Conseil général ; celui-ci peut se prononcer lui-même sur ces questions, car elles font partie de ses attributions légales ; mais, s'il s'abstient

¹ Avis intér., 5 août 1873. Conf. Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 268.

de le faire, la Commission est investie de plein droit des pouvoirs qui lui appartenaient.

Il faut avouer, du reste, que le Conseil aura généralement raison d'abandonner à la Commission l'exercice de son privilège. La solution des questions énumérées par les trois derniers paragraphes de l'art. 81 comporte, en effet, l'examen de certains détails, l'étude de certaines considérations dont il est nécessaire de tenir compte ; c'est une tâche souvent difficile à remplir, et la Commission est assurément plus compétente que le Conseil pour s'en acquitter dignement.

L'époque qu'il convient de fixer, aussi bien pour l'adjudication des travaux que pour celle des emprunts, dépend d'un grand nombre de circonstances qui peuvent se produire de la façon la plus imprévue, pendant l'intervalle des sessions ; il en est de même en général quand il s'agit de déterminer dans quel ordre doivent être exécutés les travaux d'utilité départementale. Or la Commission dispose des moyens les plus sûrs et les plus prompts pour s'éclairer sur toutes ces questions. N'est-il pas préférable, dans ces conditions, de l'autoriser à prendre une décision définitive, sans qu'il soit besoin de recourir à une convocation extraordinaire du Conseil général, pour des affaires dont l'importance ne justifierait pas, la plupart du temps, cette mesure ?

Avant de se prononcer, la Commission doit prendre l'avis du préfet : l'accomplissement de cette formalité est obligatoire, dans tous les cas prévus par l'art. 81. En transportant à la Commission les pouvoirs que le préfet possédait jadis en pareille matière, la loi lui a réservé cependant un certain droit de collaboration aux

décisions prises ; elle exige qu'il soit préalablement entendu, et la Commission départementale qui méconnaîtrait cette prescription s'exposerait à voir sa délibération frappée de nullité.

Lorsqu'il s'agit de travaux intéressant plusieurs départements, les Conseils généraux ont la faculté d'organiser des conférences pour débattre en commun les intérêts respectifs de leurs départements. Chacun d'eux peut, aux termes de l'art. 90 de la loi du 10 août 1871, se faire représenter par sa Commission départementale ; mais sa volonté à cet égard doit être clairement exprimée ; il n'y a plus ici de mandat tacite. Les Commissions de plusieurs départements ne peuvent donc se réunir, sans l'autorisation expresse des Conseils généraux ; elles n'ont même pas le droit de se mettre en rapport les unes avec les autres pour arrêter, d'un commun accord, des dispositions quelconques. Toute délibération prise dans ce sens devrait être annulée pour excès de pouvoir, comme l'ont été en pareil cas deux délibérations de la Commission départementale de l'Allier ¹.

III. — NOMINATION DE SYNDICS, EN CAS D'ENTREPRISES SUBVENTIONNÉES PAR LE DÉPARTEMENT.

Elle (la commission départementale) nomme les membres des commissions syndicales, dans le cas où il s'agit d'entreprises subventionnées par le département, conformément à l'article 23 de la loi du 21 juin 1865 (art. 87, § 2).

Les associations syndicales sont des associations que forment entre eux un certain nombre de propriétaires,

¹ Déc. des 19 février et 15 avril 1873.

désireux d'unir leurs efforts et leurs ressources pour exécuter des travaux d'utilité commune; elles sont administrées par des syndics, nommés par l'assemblée générale des associés¹. Ces associations peuvent, dans certaines circonstances, recevoir des subventions de l'État, du département ou des communes. Lorsqu'il s'agit, par exemple, d'entreprendre des travaux d'irrigation, de drainage, de dessèchement de marais, d'assainissement de terres humides ou, dans les villes, de quartiers insalubres, l'amélioration provenant de ces travaux profitera quelquefois, d'une façon tout au moins indirecte, à l'État, au département ou aux communes; il est donc juste que ces différentes personnes morales contribuent aux dépenses, puisqu'elles en retirent, par le fait, une certaine utilité; mais il est non moins juste de leur donner, dans ce cas, les moyens de contrôler la gestion des associations, pour leur permettre de s'assurer qu'il est fait un bon emploi des subventions accordées. Aussi la loi du 21 juin 1865 charge-t-elle le préfet de nommer, toutes les fois qu'une association syndicale bénéficie d'une subvention, « un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise. »

L'article 23 qui édicte ces dispositions a été successivement modifié par la loi du 10 août 1871 et par celle du 22 décembre 1888. Le préfet ne nomme plus aujourd'hui les syndics, que si la subvention est concédée par l'État : le droit de nomination appartient à la Commission départementale, si la subvention est

¹ L. 21 juin 1865, art. 22, § 1.

prise sur les fonds départementaux ¹, et au conseil municipal, si elle est accordée par la commune ².

IV. — ACTIONS A EXERCER AU NOM DU DÉPARTEMENT.

Nous distinguerons trois cas, suivant qu'il s'agit d'intenter une action au nom du département, de défendre à une action dirigée contre le département, ou de représenter le département lorsqu'un litige s'élève entre lui et l'État.

1° En principe, le Conseil général est seul compétent pour décider si une action doit être intentée au nom du département ; nous avons vu, en effet, en étudiant le paragraphe 15 de l'article 46, que le droit de se prononcer sur cette question faisait partie des attributions légales du Conseil. Le préfet ne peut pas prendre l'initiative en cette matière ; simple agent chargé de l'exécution, il doit attendre l'ordre du Conseil ou son autorisation expresse. Toutefois l'affaire en litige peut présenter un tel caractère d'urgence qu'il soit impossible d'en différer la solution jusqu'à la session suivante du Conseil général ; la convocation du Conseil en session extraordinaire entraînerait elle-même des retards qu'il est utile d'éviter ; aussi la loi du 18 juillet 1866 laissait-elle au préfet le droit d'agir, dans ce cas, sans autorisation préalable ³. La loi du 10 août 1871, en créant la Commission départementale, retira au préfet l'exercice de ce droit et le remit à la Commission : cette réforme était indiquée d'avance, puisque la Commission repré-

¹ L. 10 août 1871, art. 87, § 2.

² L. 22 décembre 1888.

³ L. 18 juillet 1866, art. 1, § 13.

sente le Conseil pendant l'intervalle des sessions, et qu'elle est spécialement chargée d'agir en son nom dans les affaires urgentes.

2° Défendre à une action est une mesure moins grave qu'intenter un procès, et comme, d'autre part, il y a presque toujours urgence en cette matière, le préfet n'est pas obligé de prendre l'avis du Conseil général ; il peut, en vertu de l'article 54, § 1, de la loi du 10 août 1871, se contenter de l'approbation de la Commission départementale. Mais, remarquons-le, cette approbation est nécessaire ; l'article 54 emploie l'expression « *sur l'avis conforme de la commission départementale* ; » en fait, c'est plus qu'un avis que la Commission donne ainsi, c'est une véritable autorisation. Elle exerce une attribution que la loi lui confère formellement, et, si elle refuse son approbation, le préfet ne saurait passer outre ; sa seule ressource, s'il croit que, dans l'intérêt du département, il est nécessaire de défendre à l'action dirigée contre lui, sera de faire appel au Conseil général de la décision prise par sa Commission.

3° Lorsqu'un litige intervient entre l'État et le département, le préfet, qui est avant tout l'agent du pouvoir exécutif, représentera l'État ; il sera remplacé, dans son rôle de demandeur ou de défendeur au nom du département, par un membre de la Commission départementale que celle-ci désignera ¹.

¹ L. 10 août 1871, art. 54, § 3.

SECTION III

Décisions relatives à des objets d'intérêt communal

I. — CLASSEMENT, OUVERTURE, REDRESSEMENT ET FIXATION DE LARGEUR DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES.

La commission départementale prononce, sur l'avis des Conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et de la limite desdits chemins.

Elle exerce à cet égard les pouvoirs conférés au préfet par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 (L. 10 août 1871, art. 86, § 1 et 2).

La Commission départementale possède en matière de chemins vicinaux ordinaires les mêmes droits que le Conseil général en matière de chemins de grande communication ou d'intérêt commun. Les dispositions de l'article 86 de la loi du 10 août 1871 sont, en effet, analogues à celles des articles 44 et 46, § 7, de la même loi, et nous ne pouvons que nous référer aux explications déjà données.

Aux termes des articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836, le préfet était exclusivement chargé du service de la vicinalité ; la loi du 18 juillet 1866 retira au préfet son pouvoir de décision à l'égard des chemins de grande communication et d'intérêt commun et le trans-

mit au Conseil général. L'œuvre de décentralisation ainsi commencée a été continuée par la loi du 10 août 1871, qui a dessaisi le préfet, au profit de la Commission départementale, des droits qui lui restaient à l'égard des chemins vicinaux ordinaires.

Les circonstances étant identiques, les remarques que nous avons faites, en étudiant l'article 44, peuvent s'appliquer ici. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de la déclaration de vicinalité ou de la fixation de la largeur d'un chemin vicinal ordinaire, la délibération prise par la Commission emporte à la fois déclaration d'utilité publique et expropriation des terrains reconnus comme faisant partie du chemin¹, à moins qu'il n'y ait parmi eux des terrains bâtis ; car, aux termes de la loi du 8 juin 1864, l'expropriation des terrains bâtis ne peut être faite que dans les formes indiquées par la loi du 3 mai 1841, et l'utilité publique est déclarée par décret.

Quand, au contraire, il est question de classer, d'ouvrir ou de redresser un chemin vicinal ordinaire, la délibération de la Commission départementale doit être précédée d'une enquête, conformément à l'ordonnance du 23 août 1835. La décision qu'elle prend produit seulement l'effet d'une déclaration d'utilité publique, sauf toujours en ce qui concerne les terrains bâtis, l'intervention d'un décret étant, dans ce cas, nécessaire. L'expropriation est ensuite prononcée par jugement du tribunal civil et les indemnités sont réglées par le jury spécial, dit *petit jury*².

¹ L. 21 mai 1836, art. 15.

² L. 21 mai 1836, art. 16.

Le rôle de la Commission ne va pas plus loin ; il ne lui permet pas de régler la nature et le mode d'exécution des travaux qu'il est nécessaire d'entreprendre pour la construction ou l'entretien des chemins vicinaux ordinaires. La Commission approuve ou refuse les plans généraux ; elle examine les plans parcellaires , l'étude détaillée de ces plans étant inséparable de la déclaration d'utilité publique, qu'elle a seule le droit de prononcer ; mais la loi est muette sur la question de l'exécution proprement dite des contrats ou marchés à passer avec les entrepreneurs , et son silence doit , croyons-nous , être interprété dans un sens restrictif. Le droit commun sera donc applicable ; conformément à l'article 3 de la loi du 10 août 1871, le préfet restera chargé de l'exécution.

Il faudrait un texte formel pour déroger à la règle générale ainsi établie ; ce texte existe en matière de chemins de grande communication et d'intérêt commun, l'article 46, 7°, autorisant le Conseil général à fixer lui-même le mode d'exécution sur ces chemins des travaux votés par lui ; mais, à l'égard des chemins vicinaux ordinaires, la loi ne contient aucune disposition analogue. C'est peut-être avec raison, d'ailleurs, comme le fait remarquer M. Marie : « Les chemins vicinaux ordinaires , dit-il , appartiennent aux communes , n'intéressent que les communes ; les travaux qui les concernent sont payés par les communes. Autant il est naturel que le Conseil général soit le maître, quand il s'agit des routes départementales qui lui appartiennent, des travaux exécutés sur les fonds du département ou même des chemins de grande communication et d'intérêt com-

mun, dont l'importance dépasse souvent de beaucoup les limites d'une commune, autant il est logique de laisser au préfet la surveillance et l'approbation des travaux exclusivement communaux ¹. »

Dans tous les cas où la Commission départementale est appelée à statuer, qu'il s'agisse de reconnaissance, de fixation de largeur, ou au contraire de classement, d'ouverture, de redressement d'un chemin vicinal ordinaire, le conseil municipal de la commune intéressée doit être préalablement invité à exprimer son avis. Si la Commission omettait de le consulter, sa délibération pourrait être annulée ; la loi ayant pris soin de faire mention expresse de cette formalité, il faut en conclure qu'elle est obligatoire et que la Commission n'a pas le droit d'en négliger l'accomplissement.

Il n'est fait aucune allusion, dans la loi de 1871, au déclassement des chemins vicinaux ordinaires : doit-on en déduire que la Commission départementale est incompétente en matière de déclassement ? Nous ne le pensons pas. En effet, remarquons-le, la loi du 21 mai 1836 ne donnait pas formellement au préfet le pouvoir de déclasser les chemins vicinaux ; les préfets n'ont cependant jamais hésité à le faire, et la jurisprudence ne leur a pas contesté un droit qu'elle reconnaissait comme implicitement contenu dans celui de classer. Les mêmes règles doivent être, par analogie de situation, appliquées à la Commission départementale. Nous admettons par conséquent, d'accord en cela avec la circulaire ministérielle du 23 septembre 1871, que la Commission

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 272. — Dans le même sens, Déc. 8 novembre 1873.

possède aussi bien le droit de déclasser les chemins vicinaux ordinaires que celui de les classer. Inutile de dire que le déclassement devra toujours être accompagné des formalités prescrites, qu'il sera notamment précédé de l'enquête exigée par l'ordonnance du 23 août 1835 et, qu'avant de se prononcer, la Commission prendra l'avis du conseil municipal.

La compétence de la Commission départementale en matière de chemins vicinaux s'étend aujourd'hui aux chemins ruraux ; la loi du 20 août 1881 (code rural) lui donne, en effet, à l'égard des chemins ruraux les pouvoirs que la loi du 10 août 1871 lui avait conférés à l'égard des chemins vicinaux ordinaires. C'est donc la Commission qui, aux termes de l'art. 13 de cette loi, sera désormais chargée de prononcer l'ouverture, le redressement, la fixation de la largeur et de la limite des chemins ruraux. Le préfet perd, ici encore, une partie de ses attributions ; mais il conserve le droit exclusif de faire exécuter les travaux. La loi de 1881 reproduit, en effet, les dispositions de celle de 1871 ; son silence sur les mêmes questions doit, par suite, être interprété dans le même sens, et les observations que nous avons faites au sujet des chemins vicinaux ordinaires s'appliqueront, par identité de circonstances, aux chemins ruraux.

II. — SUBVENTIONS INDUSTRIELLES POUR DÉGRADATION DES CHEMINS VICINAUX.

Elle (la commission départementale) approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux, conformément au dernier paragraphe de l'art. 14 de la loi du 21 mai 1836. (Art. 86, § 3.)

L'article auquel il est fait allusion prévoit le cas où la circulation incessante, sur certains chemins vicinaux, des voitures servant à l'exploitation de mines, de carrières, de forêts ou d'autres entreprises industrielles détériore, soit habituellement, soit d'une façon temporaire, le sol de ces chemins. Une indemnité, dont le chiffre sera plus ou moins élevé, suivant l'importance des dégradations commises, pourra dès lors être imposée aux propriétaires ou entrepreneurs chargés de l'exploitation ; on exigera cette indemnité sous forme de subventions, qui, acquittées, au choix des débiteurs, en argent ou en prestations en nature, seront exclusivement affectées aux chemins dégradés¹. Toutefois, si les industriels le préfèrent, les subventions peuvent être déterminées par abonnement : ce sont précisément les conditions de l'abonnement, qui, réglées sous l'empire de la loi de 1836 par le préfet en Conseil de préfecture², sont aujourd'hui fixées par la Commission départementale.

La loi ne faisant aucune distinction entre les différentes catégories de chemins vicinaux, il faut conclure que la Commission approuve les abonnements aussi bien pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun que pour les chemins vicinaux ordinaires ; il en est de même pour les chemins ruraux, depuis la loi du 20 août 1881³ ; mais il importe de remarquer que la Commission n'est pas juge des contestations qui peuvent

¹ L. 21 mai 1836, art. 14, § 1 et 2.

² L. 21 mai 1836, art. 14, § 5.

³ L. 20 août 1881, art. 11 *in fine*.

s'élever, relativement au principe même de la subvention, entre les industries et les communes. La question de savoir si la subvention est due ou n'est pas due relève de la compétence du Conseil de préfecture ; la Commission n'intervient que dans le cas où, l'obligation de fournir une subvention étant admise, l'industriel préfère s'en acquitter au moyen d'un abonnement.

Les décisions que prend la Commission départementale sur toutes les questions énumérées par l'art. 86, comme, du reste, dans les matières indiquées par l'art. 87, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de la fixation du tarif des évaluations cadastrales ou de la nomination des membres des commissions syndicales, peuvent entraîner pour les communes et pour les propriétaires intéressés des conséquences fort graves ou porter atteinte à des droits dont la légitimité est incontestable. Ces considérations ont déterminé le législateur à prendre, dans l'intérêt des propriétaires et des communes, des mesures de garantie toutes spéciales. En vertu de l'art. 88, une double voie de recours leur est ouverte contre les décisions de la Commission : devant le Conseil général, d'une part, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits ; devant le Conseil d'État, d'autre part, pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

Les décisions prises par la commission départementale, sur les matières énumérées aux art. 86 et 87 de la présente loi, seront communiquées au préfet en même temps qu'aux Conseils municipaux et aux autres parties intéressées.

Elles pourront être frappées d'appel devant le Conseil général, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit par le préfet, soit par les Conseils municipaux

ou par toute autre partie intéressée. L'appel doit être notifié au président de la commission, dans le délai d'un mois, à partir de la communication de la décision. Le Conseil général statuera définitivement à sa plus prochaine session.

Elles pourront aussi être déférées au Conseil d'État, statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le recours au Conseil d'État doit avoir lieu dans le délai de deux mois, à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais et il est suspensif dans tous les cas. (L. 10 août 1871, art. 88.)

En principe, le préfet seul a le droit d'user de ces voies de recours ; la disposition de l'art. 88 est donc exceptionnelle et doit être restreinte aux cas énumérés par les art. 86 et 87.

Pour faciliter aux conseils municipaux et aux autres parties intéressées l'exercice du droit qu'il leur accordait, le législateur a voulu que les décisions prises par la Commission départementale leur fussent communiquées en même temps qu'au préfet. Est-ce à dire que la Commission doit notifier elle-même sa décision aux divers intéressés ? La rédaction assez ambiguë du premier paragraphe de l'art. 88 prêtait à l'équivoque ; mais le Conseil d'État, consulté à ce sujet, a été d'avis que, la notification d'une décision étant sans contredit un acte d'exécution, il faudrait un texte formel pour attribuer à la Commission le droit d'accomplir cet acte, et qu'en l'absence d'un texte dérogeant ainsi à la règle générale, le préfet devait être seul chargé de notifier

aux conseils municipaux et à tous intéressés les décisions de la Commission ¹.

Que faut-il entendre par l'expression « *parties intéressées* », dont s'est servi le législateur ? La question est controversée : les uns, s'appuyant sur un arrêt du Conseil d'État du 5 décembre 1873, affirment que cette expression désigne seulement ceux qui ont un intérêt direct et personnel à provoquer l'annulation des décisions prises par la Commission, c'est-à-dire les propriétaires des terrains expropriés, s'il s'agit de chemins vicinaux, ou des parcelles estimées et classées, s'il s'agit du tarif des évaluations cadastrales ² ; les autres, d'accord avec une circulaire du ministre de l'intérieur du 9 août 1879, prétendent qu'il convient de considérer comme parties intéressées tous les habitants de la commune ³. Cette dernière opinion ne nous semble guère admissible. Sans parler des inconvénients dont elle deviendrait la source, par suite de la multiplicité des recours qui pourraient être ainsi formés contre les décisions de la Commission départementale, nous croyons qu'elle se concilie difficilement avec le sens restrictif que le législateur de 1871 a certainement entendu donner au texte de l'art. 88. Mais, ces réserves faites, nous pensons qu'on ne saurait donner trop de publicité à la décision prise par la Commission.

¹ Avis Cons. d'État, 15 janvier 1873. D. 30 juin, 17 octobre 1873.

² Conf. Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 280.

³ Conf. Simonet, *Droit admin.*, p. 345.

La notification doit être faite, autant que possible, à chaque intéressé individuellement ; toutefois, cette mesure ne suffit pas, à notre avis, et l'on doit toujours recourir à la notification collective par voie d'affiches dans les communes. Il peut arriver, en effet, que certains intéressés ne soient pas connus ; n'étant pas informés directement de la décision qui lèse leurs intérêts, ils l'ignoreront peut-être complètement ou du moins ne la connaîtront que trop tard pour pouvoir former leur recours dans le délai légal.

Lorsque l'appel a lieu devant le Conseil général, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, le délai est d'un mois. Le Conseil général, saisi de l'affaire, l'examine dans sa plus prochaine session et statue définitivement ; il peut confirmer purement et simplement la délibération de la Commission ou, au contraire, la réformer et y substituer sa propre décision.

Le recours au Conseil d'État doit être formé dans les deux mois de la notification ; il n'est admis que s'il y a eu de la part de la Commission excès de pouvoir ou violation manifeste de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le Conseil d'État confirme ou annule la décision attaquée ; mais, dans ce dernier cas, il ne statue pas au fond, comme peut le faire le Conseil général dans les matières où il est compétent : l'affaire est renvoyée devant la Commission départementale, qui délibère de nouveau. Inutile de dire que si la Commission maintient sa première décision, la délibération qu'elle prend à cet égard devrait être annulée comme la précédente ; mais on pourrait alors saisir le Conseil général de la question de savoir s'il n'y aurait

pas lieu de remplacer la Commission départementale. Si les décisions attaquées présentent à la fois le double caractère d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, d'une part, d'excès de pouvoir ou de violation de la loi, d'autre part, elles pourront être déférées simultanément devant les deux juridictions ¹. Toutefois, pour éviter une contrariété de décisions, il sera bon que la délibération du Conseil général intervienne avant l'arrêt du Conseil d'État. Si le Conseil général réforme la décision de sa Commission, le recours au Conseil d'État devient inutile. Si la décision est, au contraire, confirmée, le Conseil d'État conserve le droit de l'annuler, malgré la ratification du Conseil général, car l'autorité dont ce dernier est investi ne va pas jusqu'à lui permettre de consacrer un excès de pouvoir ².

Nous devons dire, en terminant, que les intéressés ont, d'une façon générale, le droit d'attaquer devant le Conseil d'État, pour excès de pouvoir, les décisions des assemblées délibérantes qui les concernent ; ce droit leur est formellement reconnu par les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872. Le Conseil général et la Commission départementale constituent, en effet, des « corps administratifs » ou des « autorités administratives » au sens que les art. 3 de la loi du 14 octobre 1790 et 9 de la loi du 24 mai 1872 attachent à ces expressions : leurs actes, lorsqu'ils ont force exécutoire, peuvent donc, conformément aux lois précitées, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

¹ Conseil d'État, 5 janvier 1877.

² Déc. 4 juin 1872.

devant le Conseil d'État. Mais le recours spécial organisé par l'art. 88 de la loi du 10 août 1871 diffère en plusieurs points du recours général pour excès de pouvoir. Ainsi le délai, dans lequel il doit être formé, est de deux mois, au lieu de trois mois, délai normal ; il est suspensif de l'exécution, ce qui n'a jamais lieu dans les recours en matière administrative ; enfin il est admis non seulement en cas d'excès de pouvoir, mais encore en cas de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

CHAPITRE III

Fonctions de conseil et de surveillance

Nous avons dit, dans l'introduction, que l'une des principales préoccupations de l'Assemblée nationale de 1871 avait été de placer auprès du préfet un conseil permanent, chargé de le seconder dans sa gestion et de surveiller ses actes. Elle a voulu permettre ainsi au Conseil général de s'assurer, par l'intermédiaire d'une délégation permanente prise dans son sein, que ses décisions seraient strictement exécutées.

C'est pour ce motif que la Commission départementale a reçu, en dehors des attributions propres que la loi lui réservait, un certain pouvoir de collaboration avec le préfet, en même temps que le droit de se faire rendre compte par lui de tous les actes qui concernent l'administration du département. Elle s'acquitte de la mission qui lui a été confiée, soit en donnant des avis au préfet, soit en exerçant sur sa gestion, et notamment sur tout ce qui regarde la comptabilité départementale, un contrôle effectif, soit enfin en présentant au Conseil général, à l'ouverture de ses sessions, des rapports sur la situation financière du département ou des communes.

I. — AVIS DONNÉS PAR LA COMMISSION.

Elle (la commission) délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi, et elle donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département. (L. 10 août 1871, art. 77, § 2.)

Lorsqu'elle est consultée par le préfet, la Commission doit nécessairement donner son avis ; c'est pour elle une obligation à laquelle elle ne saurait se soustraire ; la disposition absolue de l'art. 77 en est une preuve certaine : « Elle peut approuver, blâmer, s'exprimer dans des termes dont elle est seule juge ; mais jamais elle ne peut refuser de délibérer. Vainement prétendrait-elle que l'avis qui lui est demandé excède ses attributions ; rien ne limite la liberté de sa réponse, mais cette réponse est pour elle un devoir ¹. »

La Commission n'est pas obligée, par contre, d'attendre que le préfet lui demande son avis ; elle peut lui signaler les particularités de son administration qui lui semblent défectueuses et demander que certaines modifications soient apportées à l'organisation des différents services départementaux. Mais, pour que la Commission ait la faculté d'exprimer aussi librement son opinion, il faut qu'il s'agisse de questions intéressant d'une façon directe et immédiate le département. Sa compétence ne s'étend ni aux affaires d'intérêt général ni, à plus forte raison, aux questions purement politiques : en délibérant sur des objets de cette nature, la Commission départe-

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 261.

mentale commettrait donc une véritable usurpation de pouvoirs ¹.

Le préfet n'est pas tenu, en principe, de prendre l'avis de la Commission ; il devra évidemment, s'il veut se conformer à l'esprit de la loi, user le plus souvent possible du droit qu'elle lui accorde, car le législateur, estimant sans doute que l'entente entre le préfet et la Commission départementale était l'une des conditions indispensables d'une bonne administration, cherchait surtout à offrir à ces deux autorités de nombreuses occasions d'unir leurs efforts et de prendre en commun leurs résolutions ; mais l'accomplissement de cette formalité n'est pas exigé à peine de nullité de l'arrêté préfectoral. On peut donc dire qu'en général le préfet n'est pas obligé de consulter la Commission, de même qu'il n'est jamais lié par l'avis qu'elle donne, s'il a jugé utile de le lui demander. Nous devons toutefois signaler quelques exceptions à cette règle : nous avons vu l'une d'entre elles, en expliquant comment le préfet ne pouvait, sans l'autorisation expresse de la Commission, défendre aux actions intentées contre le département ; nous en indiquerons plusieurs autres.

1° *Le préfet, sur l'avis conforme de la commission départementale, passe les contrats au nom du département.* (L. 10 août 1871, art. 54, § 4.)

Voilà un cas dans lequel l'avis préalable de la Commission est absolument nécessaire. Les conditions générales des traités sont, il est vrai, arrêtées par le Conseil général lui-même ; mais le préfet qui règle les ques-

¹ Déc. Cons. d'État, 4 juin 1872.

tions de détail doit, avant de conclure avec les entrepreneurs ou adjudicataires des travaux, soumettre les projets de traités à la Commission départementale, pour que celle-ci puisse les approuver. Si quelques-unes des clauses ne lui semblent pas favorables aux intérêts du département, elle a le droit de renvoyer au préfet, pour qu'il les modifie, les projets de traités ; ainsi remaniés, ils seront de nouveau soumis à l'approbation de la Commission.

Le projet de loi, présenté à l'Assemblée nationale de 1871, donnait au président de la Commission le droit de passer les contrats au nom du département. On reconnut, à la troisième délibération, que cet acte était, à proprement parler, un acte d'exécution et qu'il devait par conséquent rentrer dans les attributions du préfet¹. La disposition du projet de loi ne fut donc pas maintenue ; mais l'Assemblée nationale ayant pris soin de stipuler que la Commission départementale devait seconder le préfet dans sa tâche, il faut en conclure que la signature du préfet seul ne suffirait pas pour engager le département, et que tout contrat passé sans l'observation des formalités prescrites serait nul de plein droit, du moins à l'égard du département.

2° Une autre exception au principe général que nous avons admis est apportée par la loi du 21 novembre 1872, sur le jury criminel. Aux termes de l'art. 7 de cette loi, le nombre des jurés pour la liste annuelle est réparti, par arrondissement et par canton, proportionnellement au tableau officiel de la population, à raison d'un juré

¹ J. off., 4 août 1871.

par cinq cents habitants : cette répartition est faite par arrêté du préfet pris sur l'avis conforme de la Commission départementale ¹. La collaboration du préfet et de la Commission s'impose donc ici d'une façon absolue ; ils sont obligés d'agir de concert, chacun d'eux pouvant, par son inaction ou son opposition, mettre l'autre dans l'impossibilité de prendre une décision. On peut même dire qu'en exerçant cette attribution ils délibèrent ensemble ².

3° Enfin la Commission départementale est appelée à donner son avis au préfet en matière d'octrois, mais seulement pendant l'intervalle des sessions du Conseil général. L'art. 138 de la loi du 5 avril 1884 déclare, en effet, que les délibérations prises par les conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octrois sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, « après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions. » Comme dans les cas précédents, la nécessité de consulter la Commission s'impose au préfet ; mais, si le Conseil général est réuni, c'est à lui qu'il devra s'adresser, la Commission n'ayant pas le droit d'intervenir pendant la durée des sessions. Ajoutons que la Commission départementale donne également son avis, quand le Conseil général ne siège pas, sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet l'établissement des taxes d'octrois, leur augmentation ou leur prorogation pour une période de plus de cinq

¹ L. 21 nov. 1872, art. 6 et 7.

² Conf. Jacquemin, *La Commission départementale*, p. 178.

ans, ainsi que les règlements relatifs à leur perception ¹. L'autorité préfectorale n'est pas compétente pour approuver les délibérations prises sur ces questions, lesquelles ne sont exécutoires qu'après avoir été autorisées par un décret du chef du pouvoir exécutif, rendu en Conseil d'État.

II. — CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA COMMISSION.

Le préfet est tenu d'adresser à la commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental.

La même obligation existe pour les ingénieurs en chef, sous-ordonnateurs délégués. (L. 10 août 1871, art. 78, § 1 et 2.)

Le moyen le plus efficace pour la Commission départementale de s'assurer que les décisions du Conseil général sont strictement exécutées, c'est de vérifier d'une façon régulière, c'est-à-dire à des époques déterminées, la comptabilité du département. Elle pourra ainsi juger si les dépenses ont été dûment soldées et si les recettes ont reçu l'affectation spéciale que leur avait donnée le Conseil général. Or, on sait que les préfets n'ordonnancent pas directement les dépenses, ce droit étant exclusivement réservé aux ministres, aussi bien pour les fonds des départements que pour ceux de l'État. Les préfets n'agissent qu'en vertu d'ordonnances de délégation, qu'ils reçoivent des ministres et qui leur permettent de délivrer aux créanciers du département des mandats de paiement individuels. Toutefois, comme les

¹ L. 5 avril 1884, art. 137.

travaux à la charge du département sont en général assez nombreux et entraînent, par suite, des dépenses considérables, chaque préfet peut s'exonérer des détails multiples de cette partie de la comptabilité, en délivrant à son tour à l'ingénieur en chef du département des sous-ordonnances de délégation pour les sommes dont il a besoin.

L'ingénieur en chef répartit ces sommes entre les divers créanciers, au moyen de mandats individuels, remplissant ainsi le rôle de sous-ordonnateur délégué. Il est évident que la comparaison des ordonnances de délégation, d'une part, et des mandats de paiement, d'autre part, faite à des époques assez rapprochées, c'est-à-dire tous les mois, permettra à la Commission départementale d'exercer sur les actes de gestion du préfet un contrôle sérieux et efficace : « Pour contrôler efficacement l'emploi des ressources du département, disait le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, pour s'assurer si les dépenses liquides ont été soldées au fur et à mesure que les fonds ont été mis à la disposition du préfet, pour empêcher les retards non motivés et fermer la porte aux tours de faveur, il est nécessaire que la commission départementale reçoive tous les mois un état détaillé des ordonnances de délégation que le préfet a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés. La même obligation est étendue aux ingénieurs en chef. Ces mesures sont une garantie de plus, ajoutée à celles qui existent déjà, de la parfaite régularité de la comptabilité départementale, qui doit être à l'abri de toute espèce de soupçon¹. »

¹ *J. off.*, 2, 3 juillet, p. 1717.

En dehors de la surveillance effective qu'elle exerce sur la comptabilité du département, la Commission a reçu certains pouvoirs de contrôle sur d'autres matières ; c'est ainsi qu'elle est spécialement chargée de vérifier les archives et le mobilier du département et qu'elle doit veiller à l'exacte application de la loi, quand il s'agit de convoquer les électeurs pour élire un membre du Conseil général. Nous dirons quelques mots de ces deux attributions.

1° *La commission départementale vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département.* (L. 10 août 1871, art. 83.)

Le soin d'opérer cette vérification appartenait, avant la loi de 1871, à deux membres du Conseil général désignés chaque année par le Conseil lui-même. Lors de la deuxième délibération, un amendement tendant à maintenir l'ancienne législation et réclamant, par conséquent, la suppression de l'article 83, fut déposé devant l'Assemblée nationale ; son auteur alléguait qu'il était à la fois dangereux et inutile de donner à une institution nouvelle des attributions trop nombreuses¹. Le rapporteur combattit l'amendement et le fit repousser, en démontrant que la vérification avait été faite jusqu'à sans garantie sérieuse pour le département, et que la disposition de l'article 83 devait éviter ces inconvénients, puisqu'elle s'appuyait, de fait, sur la « responsabilité réelle » de la Commission. Celle-ci doit donc s'acquitter avec la plus grande exactitude de la mission qui lui a été confiée.

¹ *J. off.*, 25 juillet.

En ce qui concerne spécialement le mobilier du département, elle aura soin de s'assurer que les inventaires, dont la confection est ordonnée par l'article 8 de la loi du 26 juillet 1829, ont été dressés suivant les formes prescrites; elle devra également, pour se conformer aux prescriptions de cette même loi, faire, à la fin de chaque année, le récolement des inventaires.

2° L'article 22 de la loi du 10 août 1871 décide que, s'il y a au Conseil général un siège vacant, par suite du décès, de l'option ou de la démission de celui qui l'occupait, les électeurs devront être réunis dans le délai de trois mois, à partir de la vacance, pour procéder au choix d'un nouveau conseiller, à moins toutefois que le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant n'ait lieu avant la session la plus proche du Conseil général¹. Remarquons que le collège électoral doit être non seulement convoqué, mais *réuni* dans le délai de trois mois; il s'ensuit que la disposition de la loi serait violée, si la convocation était faite dans les trois mois, mais pour une date qui ne serait pas comprise dans le délai légal. C'est pour éviter des abus de cette nature et pour empêcher l'inaction du pouvoir exécutif que la Commission départementale a reçu le droit d'intervenir et de veiller à la stricte application de l'article 22 : *Elle adresse ses réquisitions au préfet et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur*².

Le législateur a vu, dans le pouvoir spécial qu'il conférait ainsi à la Commission, le moyen de sanctionner

¹ L. 10 août 1871, art. 22, § 1 et 2.

² L. 10 août 1871, art. 22, § 3.

les prescriptions qu'il venait d'établir. Les électeurs devaient, en effet, avant la loi de 1871, être réunis dans les deux mois de la vacance ; mais, au dire du rapporteur, « cette disposition avait été souvent violée, en partie parce qu'elle était trop absolue, en partie parce qu'elle manquait de sanction et laissait le champ ouvert à l'arbitraire administratif¹. »

Cette sanction se trouvera désormais « entre les mains de la Commission départementale, qui aura le droit de requérir auprès du préfet et du ministre de l'intérieur la convocation des électeurs dans le délai légal ; le refus du ministre engagerait nécessairement sa responsabilité devant l'Assemblée nationale². »

La Commission remplit aussi quelquefois un rôle tout particulier en matière d'élection au Conseil général ; mais il faut, pour cela, un concours de circonstances exceptionnelles. Il est dit, en effet, à l'article 6 de la loi du 10 août 1871, que le nombre des conseillers généraux non domiciliés dans le département ne peut dépasser le quart du nombre total des membres dont le Conseil doit être composé³. Si le chiffre légal est dépassé, on annulera quelques-unes des élections de façon à ramener au quart le nombre des conseillers non domiciliés. C'est au Conseil général qu'il appartient de désigner, en séance publique, par voie de tirage au sort, les noms de ceux dont l'élection devra être annulée ; mais il est possible qu'il s'élève une question préjudicielle relativement au domicile, et, comme le Conseil

¹ M. Waddington, rapport. *J. off.*, 2 et 3 juillet.

² *Id.*, *ibid.*

³ L. 10 août 1871, art. 6 § 2.

général est obligé d'attendre que l'autorité judiciaire se soit prononcée, ce sera la Commission départementale qui restera chargée de procéder au tirage au sort, dans l'intervalle des sessions ¹.

Inutile de dire que la Commission aura bien rarement l'occasion d'exercer cette attribution spéciale, qui lui a été donnée par la loi du 31 juillet 1875 ².

III. — RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION.

Le Conseil général trouve dans les rapports qui lui sont adressés régulièrement par la Commission départementale des moyens faciles de s'éclairer, aussi bien sur la situation financière et administrative du département que sur celle des communes. Les renseignements qu'il recueille ainsi lui sont très utiles, sinon indispensables. La Commission ne pourrait donc se refuser à les lui fournir, et, les dispositions des articles 79 et 80 étant conçues en termes absolus, on doit en conclure que les rapports sont obligatoires.

Il faut, d'ailleurs, que chaque rapport soit l'œuvre de la Commission tout entière ; en fait, il est rédigé par le président ou par le secrétaire, mais les observations et les propositions qu'il émet doivent avoir été préalablement discutées et approuvées par la Commission elle-même, dans une de ses séances ³.

Les rapports que la Commission est tenue d'adresser au Conseil général ont pour objet tantôt l'intérêt du département, tantôt l'intérêt des communes.

¹ L. 10 août 1871, art. 17, § 2.

² L. 31 juillet 1875, art. 12, modifiant l'art. 17 de la loi du 10 août 1871.

³ Déc. 27 juin 1874

1° Objets d'intérêt départemental.

Ici encore, nous ferons une distinction, suivant que les rapports concernent l'ensemble des travaux de la Commission ou le projet de budget préparé par le préfet.

A. — *A l'ouverture de chaque session ordinaire du Conseil général, la commission départementale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles.* (L. 10 août 1871, art. 79, § 1.)

Délégation permanente du Conseil général, qui, en la nommant, la rend responsable de tous ses actes, la Commission départementale est obligée de lui rendre compte, à chacune de ses sessions, du mandat qui lui a été confié et des mesures qu'elle a cru devoir prendre dans l'intérêt du département. Elle lui soumet, en même temps, ses observations sur la situation générale du département et propose les modifications qu'elle juge nécessaires pour améliorer cette situation. C'est en comparant les différentes propositions présentées par la Commission avec les mesures déjà exécutées par elle, que le Conseil général pourra se faire une idée exacte des réformes qui s'imposent et des projets qu'il convient d'adopter pour les mener à bonne fin.

La Commission ne devra pas hésiter par conséquent à faire connaître au Conseil son appréciation sur toutes les questions qui intéressent le département, et à lui procurer les renseignements de nature à éclairer sa décision.

B. — *A l'ouverture de la session d'août, elle lui présente dans un rapport sommaire ses observations sur le budget proposé par le préfet.* (L. 10 août 1871, art. 79, § 2.)

Cette disposition doit être combinée avec celle de l'art. 57 :

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. (L. 1871, art. 57, § 1.)

On objectera peut-être que le délai dans lequel la Commission doit examiner le projet de budget est réellement trop court pour lui permettre de faire une étude approfondie de ce projet ; mais nous répondrons que l'intention du législateur a été précisément de réduire le rôle de la Commission à un examen rapide, « *sommaire* », pour employer l'expression dont se sert la loi, du budget du département.

La Commission départementale n'est pas chargée de discuter le budget, comme le fait à la Chambre la commission du budget ; c'est au préfet qu'est réservé le droit de préparer le projet de budget, et les pouvoirs de la Commission se bornent à présenter des observations sur l'ensemble du projet et à signaler les principales modifications qui pourraient y être apportées. Comme le déclarait le rapporteur, lors de la discussion de la loi, « la commission départementale sera très bien placée pour faire, au début de la session, un petit rapport, *non pas un rapport détaillé*, mais un rapport d'ensemble sur les propositions budgétaires que présente le préfet¹ ».

On avait proposé, en discutant l'art. 79, de le sup-

¹ *J. off.*, 25 juillet.

primer complètement, sous le prétexte plus ou moins fondé qu'il pouvait avoir des conséquences funestes aux intérêts du département. D'une part, en effet, disait l'auteur de la proposition, le préfet étant tenu, en vertu de l'art. 56, de fournir lui-même un rapport sur la situation du département et sur l'état des différents services publics, il arrivera peut-être que les deux rapports se contrediront, ce qui fera naître des dissidences fâcheuses entre le préfet et la Commission. D'autre part, l'examen préalable du projet de budget par la Commission ne manquera pas d'amener parfois certains froissements entre les deux autorités¹.

On répondit à ces allégations que les inconvénients dont les dispositions de l'art. 79 seraient peut-être la source ne pouvaient être comparés avec les divers avantages que le Conseil général devait en retirer.

Il importe avant tout que le Conseil général puisse se procurer les renseignements dont il a besoin ; or il trouvera toujours, dans les rapports qui lui sont adressés périodiquement par sa Commission, les meilleurs moyens de s'éclairer. La Commission peut, du reste, éviter un conflit possible avec le préfet, en usant de la faculté, que la loi lui accorde, de ne faire ni imprimer ni distribuer ses rapports².

2° Objets d'intérêt communal.

Chaque année, à la session d'août, la commission départementale présente au Conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordi-

¹ *J. off.*, 25 juillet.

² L. 10 août 1871, art. 79, § 3. — Conf. Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 263.

naires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée. (L. 10 août 1871, art. 80.)

Nous avons dit, en étudiant l'art. 42, que le Conseil général était chargé d'arrêter chaque année, à sa session d'août, dans les limites du maximum fixé par la loi de finances, le nombre de centimes extraordinaires que les conseils municipaux seraient autorisés à voter. Cette mission lui avait été déjà confiée par la loi du 18 juillet 1866¹ ; mais, comme le Conseil n'aurait pu, sans indications très précises, se prononcer avec équité sur cette matière, la loi obligeait le préfet à lui fournir des éléments d'appréciation et de décision, au moyen du relevé exact des contributions extraordinaires et des emprunts communaux, qu'il devait lui présenter annuellement². La Commission départementale remplace aujourd'hui le préfet ; mais nous devons avouer que nous ne comprenons pas très bien l'utilité de cette mesure. Dans le projet de loi préparé par la commission parlementaire de 1871, la disposition de l'art. 80 s'expliquait parfaitement, car le projet transférait du préfet à la Commission départementale la tutelle administrative des communes³, et le relevé des emprunts et des contributions extraordinaires de ces communes faisait naturellement partie des attributions spéciales que la Commission devait exercer, en vertu de ce droit de tutelle. Mais l'Assemblée nationale n'ayant pas ratifié

¹ L. 18 juillet 1866, art. 4.

² L. 18 juillet 1866, art. 5.

³ Art. 87 du projet de loi, supprimé par l'Assemblée nationale.

le projet de la commission, c'est le préfet qui demeure chargé de la tutelle des communes ; c'est lui qui possèdera sans doute tous les documents dont la Commission départementale aurait besoin pour rédiger son rapport, et celle-ci se verra contrainte de lui demander les renseignements qu'elle désire. Sa mission se bornera, dès lors, à servir d'intermédiaire entre le Conseil général et le préfet, mission bien inutile, puisque le préfet est en relation directe et immédiate avec le Conseil, à chacune de ses sessions.

CONCLUSION

Nous avons vu comment la loi du 10 août 1871 a continué l'œuvre de la décentralisation administrative, si heureusement commencée par la loi du 18 juillet 1866. Est-ce à dire que cette œuvre soit désormais parfaite et que la tâche du législateur soit complètement terminée ? Nous ne croyons pas devoir l'affirmer. Sans doute, les réformes accomplies par la loi de 1871 sont très importantes : extension des attributions réglementaires du Conseil général (art. 46) ; suppression de toute approbation pour les délibérations exécutoires par elles-mêmes (art. 47 et 49) ; faculté pour chaque Conseil de conférer et de s'entendre avec les Conseils des départements voisins (art. 89) ; obligation pour les chefs de service des administrations publiques de fournir au Conseil les renseignements qui lui sont utiles (art. 52) ; création enfin d'une Commission départementale chargée de contrôler les actes du préfet, spécialement en ce qui concerne la préparation du budget et l'ordonnancement des dépenses : toutes ces innovations constituent un progrès réel, qu'il est impossible de contester. Mais, sans porter une grave atteinte à l'autorité du pouvoir central, on pourrait encore modifier, dans un sens plus libéral, la législation qui nous régit actuellement.

La centralisation excessive ne produira jamais de bons effets en France. D'une part, en effet, elle tient éloignés des affaires les hommes intelligents et dévoués du pays, qui ne demandent qu'à mettre leur science et leurs talents au service des intérêts de leur département ou de leur commune ; elle désintéresse ainsi de l'administration ceux qui pourraient se prononcer avec le plus de compétence sur les questions locales et, en augmentant les susceptibilités des gouvernés, elle aggrave la responsabilité des gouvernants. D'autre part, elle investit les préfets de pouvoirs considérables, dont ils seront souvent tentés d'abuser au profit de l'autorité qui les a nommés, mais au grand détriment de leurs administrés.

Le préfet se conformera aux instructions du ministre : c'est son devoir ; il adoptera son opinion : c'est son intérêt. Qui ne voit, dès lors, combien sera hésitante l'attitude du préfet, qui devra modifier sa ligne de conduite à chaque changement de portefeuille ?

Nous n'insistons pas sur la nécessité de confier à une assemblée nombreuse la discussion et la délibération ; nous ne rappellerons pas que la stricte application de la maxime : « *Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs* » est la garantie d'une bonne administration ; mais il est une autre considération, qui doit, à juste titre, solliciter notre attention. Le préfet, mis à la tête d'un département dont il ne connaît ni les ressources ni les besoins particuliers, éprouvera dans sa gestion les plus grandes difficultés. Il ignorera certains faits, certains détails intimes, qui peuvent avoir cependant une importance considérable et influencer sur l'administra-

tion du département. Seule une assemblée, composée de membres ayant passé toute leur vie dans le pays ou du moins y résidant depuis fort longtemps, sera capable d'apprécier à leur juste valeur ces faits ou ces circonstances ; seule elle pourra en tenir compte, dans l'intérêt général du département.

Une œuvre aussi vaste que celle de la décentralisation ne s'opère pas en un seul jour ; elle doit être le fruit de mesures délibérées avec soin et appliquées avec une sage lenteur.

A peine ébauchée par la loi du 10 mai 1838, commencée en réalité par la loi du 18 juillet 1866, continuée enfin, sinon achevée, par celle du 10 août 1871, cette œuvre soulevait, à chacune de ses étapes, les protestations de nombreux critiques, qui voyaient en elle un sujet de craintes pour l'avenir. Les appréhensions furent surtout très vives au moment de la promulgation de la loi de 1871 : « On crut que les Conseils généraux annuleraient désormais, ou du moins entraveraient journellement, l'action des préfets ; que l'unité et la responsabilité de l'administration départementale étaient compromises, et que c'en était fait des bases de cette législation forte et simple à laquelle le pays était attaché depuis soixante ans¹. »

L'expérience a démontré combien ces craintes étaient vaines ; c'est un motif de plus pour perfectionner cette œuvre qui, du reste, est bien près de la perfection.

Nous avons signalé, dans le cours de notre étude, les différentes modifications qui, à notre avis, devaient

¹ Marie, *Admin. dép.*, t. I, p. 291.

être apportées à la législation des Conseils généraux. Elles peuvent se résumer de la façon suivante : au Conseil la décision, dans tous les cas ; au préfet l'exécution ; au gouvernement le droit de contrôler les délibérations et de les annuler, mais seulement en cas d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Nous maintiendrons toutefois la nécessité de l'approbation expresse dans les trois cas où cette approbation est actuellement exigée ; mais nous croyons que l'on pourrait, sans inconvénient, comprendre dans les attributions légales du Conseil général certaines matières sur lesquelles il n'est appelé aujourd'hui qu'à exprimer des vœux ou des avis.

En ce qui concerne spécialement la Commission départementale, nous pensons qu'on pourrait utilement lui confier la tutelle des communes, comme le proposait, en 1871, le projet élaboré par la commission de décentralisation. Nous ne faisons que nous ranger, d'ailleurs, aux motifs très sérieux sur lesquels s'appuyait la commission : « Le contrôle d'un corps électif inférieur, lisons-nous dans le rapport, ne peut être exercé que par un autre corps électif d'un ordre supérieur ; et, en principe, c'est au Conseil général que devrait appartenir la tutelle des conseils municipaux ; mais, dans la pratique, il ne pourrait en être ainsi, parce que les réunions du Conseil général n'ont lieu qu'à de longs intervalles, tandis que les intérêts des communes exigent des solutions promptes, qui généralement ne peuvent être retardées au delà d'un mois. La commission départementale est donc naturellement désignée pour recevoir ces nouvelles attributions, et elle les exercera

de son autorité propre, aux lieu et place du préfet et du conseil de préfecture, sauf le recours au Conseil d'État¹. »

L'Assemblée nationale ne crut pas devoir adopter ces conclusions, craignant sans doute de donner à une institution toute nouvelle des pouvoirs trop étendus ; elle remit à la loi municipale, qui devait être votée plus tard, le soin d'opérer ces réformes. Cette dernière loi a été promulguée le 5 avril 1884 ; mais, à part quelques modifications de détail, elle n'a apporté aucun changement notable dans la question qui nous occupe. Quand une délibération du conseil municipal est soumise à la formalité de l'approbation, c'est le préfet qui, en droit commun, donne cette approbation². Et cependant les arguments exposés dans le rapport n'ont pas perdu de leur valeur : aujourd'hui, comme en 1871, il est dangereux « de laisser aux représentants du pouvoir central des attributions qui leur permettent d'exercer sur les communes et sur les maires en particulier une influence qui dégénère souvent en pression³. »

L'adoption de nouvelles mesures de décentralisation nous paraîtrait d'autant plus juste que les principales objections soulevées contre ces mesures sont aujourd'hui sans fondement : contrairement à l'attente de quelques esprits timorés et de certains critiques, le Conseil général et la Commission départementale ont su l'un et l'autre s'acquitter dignement des fonctions qu'ils avaient à remplir.

¹ *J. off.*, 2, 3 juillet.

² *L.* 5 avril 1884, art. 68.

³ Rapport de la commission, *J. off.*, 2, 3 juillet.

Les membres de nos assemblées départementales comprennent la grandeur de la mission qui leur est confiée ; ils en connaissent aussi les justes limites, qu'ils ne cherchent pas à dépasser. S'ils méconnaissaient leurs devoirs, le gouvernement trouverait dans le droit d'annuler les délibérations prises, et surtout dans celui de dissoudre les Conseils généraux ¹, des moyens suffisants pour réprimer toute tentative de résistance ; mais il sera rarement obligé de recourir à ces mesures extrêmes. En France, le patriotisme est trop éclairé pour que les membres des assemblées de département se laissent entraîner à des discussions oiseuses ou à des luttes stériles, dont les conséquences ne pourraient être que funestes aux intérêts généraux du pays.

¹ L. 10 août 1871, art. 35 et 36.

APPENDICE I

Dispositions spéciales au Conseil général de la Seine

Les dispositions de la loi du 10 août 1871 ne sont pas applicables au Conseil général de la Seine, dont l'organisation et les attributions sont réglées par la loi du 16 septembre 1871. Cette loi, qui, dans l'intention du législateur, devait être provisoire, a été prorogée et rendue définitive par la loi du 19 mars 1875 ; elle est encore en vigueur.

Le Conseil général de la Seine se compose des quatre-vingts membres du conseil municipal de Paris et d'un certain nombre de conseillers généraux élus par la banlieue : ce nombre, fixé à huit par la loi du 16 septembre 1871, vient d'être porté à vingt-et-un par la loi du 14 avril 1893.

Il conserve, dans toute leur intégrité, les attributions que lui conféraient, comme aux autres Conseils généraux, les lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 ; mais ses pouvoirs ne reçoivent aucune extension nouvelle, car l'ancienne législation lui est seule applicable¹. Il

¹ L. 16 septembre 1871, art. 2.

ne bénéficie donc pas des innovations de la loi de 1871 et se voit, par suite, refuser le droit d'élire une Commission départementale ou de se mettre en rapport avec les Conseils généraux des départements voisins.

Les délibérations restent soumises à la formalité de l'approbation expresse et aux règles de la suspension, dans les conditions prescrites par la loi du 18 juillet 1866. Enfin, le préfet de la Seine ne perd aucune de ses attributions ; il est maintenu dans l'exercice de toutes les fonctions que les lois de 1838 et de 1866 réservaient aux préfets.

APPENDICE II

Dispositions spéciales à l'Algérie et aux Colonies

1° ALGÉRIE.

L'institution des Conseils généraux en Algérie remonte à l'arrêté du chef du pouvoir exécutif en date du 9 décembre 1848; mais leur organisation ne fut définitivement réglée que par le décret du 28 octobre 1858.

Modifiée successivement par les décrets des 7 juillet 1864, 11 juin et 28 décembre 1870, cette organisation est actuellement réglée par la loi du 22 novembre 1872, qui fixe la composition de ces Conseils et le mode d'élection de leurs membres, et par le décret du 23 septembre 1875, qui règle leurs attributions.

Il y a dans chacun des trois départements d'Alger, d'Oran et de Constantine, un Conseil général composé de trente membres, Français ou naturalisés Français, élus au suffrage universel, et de six assesseurs musulmans, choisis parmi les notabilités indigènes ayant leur domicile dans le département et nommés par le gouverneur général civil de l'Algérie. Ces assesseurs ont les mêmes pouvoirs et remplissent les mêmes fonctions que

les autres conseillers généraux ; ils ont , comme eux , voix délibérative.

Quant aux attributions des Conseils généraux de l'Algérie, elles sont à peu près analogues à celles qu'exercent en France les Conseils généraux, le décret du 23 septembre 1875 leur ayant appliqué, sauf quelques modifications peu importantes, les dispositions de la loi du 10 août 1871.

Chaque Conseil doit élire une Commission départementale, qui comprend six membres, c'est-à-dire cinq conseillers généraux nommés par leurs collègues et un membre indigène désigné par le gouverneur général de l'Algérie ¹.

2° COLONIES.

Ce fut la Restauration qui décida pour la première fois l'établissement dans les colonies de Conseils généraux soumis aux mêmes règles que ceux de la Métropole. Organisés par l'ordonnance du 21 août 1825 pour l'île Bourbon, par celle du 9 février 1827 pour la Martinique et la Guadeloupe, supprimés par la loi du 24 avril 1833 et remplacés par des conseils coloniaux électifs, rétablis enfin par les sénatus-consultes des 3 mai et 26 juillet 1854, les Conseils, composés actuellement de trente-six membres ², exercent les mêmes attributions que les Conseils généraux en France. A part quelques exceptions motivées par les conditions spéciales dans lesquelles se trouvent nos différentes colonies, les dispositions de la loi du 10 août 1871 leur

¹ Déc. 23 septembre 1875, art. 69.

² Déc. 7 novembre 1879, article 1^{er}.

ont été déclarées applicables par les décrets du 13 février 1877, pour les trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ; du 23 décembre 1878, pour la Guyane ; du 4 février 1879, pour le Sénégal ; enfin des 25 janvier 1879 et 8 février 1880, pour l'Inde et la Cochinchine.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I

En cas de legs *per vindicationem* fait sous condition, la chose léguée appartient à l'héritier, jusqu'à l'arrivée de la condition.

II

L'esclave héréditaire ne peut valablement stipuler pour l'héritier futur.

III

L'obligation du fidéjusseur, qui excède l'obligation principale, est nulle pour le tout.

IV

Le débiteur absous à tort ne reste pas tenu d'une obligation naturelle.

V

Le défendeur à une action de droit strict, qui, usant du droit que lui confère un rescrit de Marc-Aurèle, fait valoir des éléments de compensation, au moyen de l'exception de dol insérée dans la formule, obtiendra seulement une réduction sur sa dette, égale au montant de sa propre créance, mais non l'absolution complète.

DROIT CIVIL FRANÇAIS

I

L'héritier qui pendant trente ans est resté inactif et n'a ni accepté ni répudié la succession à laquelle il était appelé est déchu de tout droit sur cette succession, quand bien même elle ne serait réclamée par aucun successible.

II

L'héritier renonçant ne peut conserver la libéralité qui lui est faite par le défunt que jusqu'à concurrence de la quotité disponible.

III

En cas de donation de biens à venir, faite par contrat de mariage, le donataire ou institué contractuel n'a pas, comme l'héritier légitime, la saisine héréditaire légale.

IV

Lorsque deux époux sont mariés sous le régime de la communauté légale, toute donation d'immeubles, faite pendant le mariage aux deux époux conjointement, tombe dans la communauté.

V

Le fondement juridique de la règle : « En fait de meubles, possession vaut titre, » est une prescription et non une présomption de propriété.

DROIT ADMINISTRATIF

I

Les ministres sont les juges de droit commun en matière administrative.

II

En dehors des cas spécifiés par les lois, les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire.

DROIT CONSTITUTIONNEL

I

La question de la validation de toute élection devrait être de la compétence de l'autorité judiciaire.

II

La division du pouvoir législatif en deux Assemblées est pour l'État une garantie de liberté et de sécurité.

III

La dissolution de la Chambre des députés peut être prononcée pendant la réunion des deux Chambres en Assemblée nationale.

VU :

Le Professeur, président de la thèse,

L. JOUEN.

VU :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

Du Sénat dans les Municipipes

	Pages.
INTRODUCTION	3
I. — Origine du municipale.....	3
II. — Organisation du municipale.....	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>Composition du Sénat</i>	16
I. — Qualités requises pour être décurion.....	16
II. — Comment se compose l'Album.....	22
III. — Privilèges des décurions.....	26
IV. — Devoirs et obligations des décurions.....	36
CHAPITRE II. — <i>Fonctionnement du Sénat</i>	42
I. — Convocation.....	42
II. — Séances.....	44
III. — Décrets du sénat.....	47
CHAPITRE III. — <i>Attributions du Sénat</i>	50
I. — Attributions législatives.....	50
II. — Attributions administratives.....	51
III. — Attributions contentieuses.....	65
CHAPITRE IV. — <i>Modifications successives apportées à l'organisa- tion du Sénat municipal</i>	68
CONCLUSION.....	93

Des Attributions du Conseil général et de la Commission départementale

	Pages.
INTRODUCTION HISTORIQUE.....	99
I. — De l'administration départementale antérieurement à la loi du 10 août 1871	99
II. — Réformes accomplies par la loi du 10 août 1871..	117
PREMIÈRE PARTIE. — Des attributions du Conseil général.	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Attributions politiques</i>	127
CHAPITRE II. — <i>Attributions administratives</i>	131
SECTION PREMIÈRE. — Décisions souveraines.....	132
SECTION II. — Délibérations définitives, sauf annulation.	146
Objets de ces délibérations	147
Formes et conditions de l'annulation	198
SECTION III. — Délibérations exécutoires, sauf suspension.	203
Objets de ces délibérations	204
Formes et conditions de la suspension.....	207
SECTION IV. — Délibérations soumises à l'approbation expresse du pouvoir central.....	209
SECTION V. — Avis et propositions	220
SECTION VI. — Vœux et réclamations.....	226
DEUXIÈME PARTIE. — Des attributions de la Commission départementale.	
DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	233
CHAPITRE PREMIER. — <i>Attributions exercées par délégation</i> ...	242
CHAPITRE II. — <i>Attributions légales</i>	251
SECTION PREMIÈRE. — Décisions relatives à des objets d'intérêt général	254
SECTION II. — Décisions relatives à des objets d'intérêt départemental.....	259
SECTION III. — Décisions relatives à des objets d'intérêt communal	270

CHAPITRE III. — <i>Fonctions de conseil et de surveillance</i>	282
CONCLUSION.....	299
APPENDICE I. — <i>Dispositions spéciales au Conseil général de la Seine</i>	305
APPENDICE II. — <i>Dispositions spéciales à l'Algérie et aux colonies</i>	307
POSITIONS	311



ANGERS.

IMPRIMERIE LACHÈSE ET C^{ie}

4, CHAUSSÉE SAINT-PIERRE, 4

